Commission to Review Allowances of Members of Parliament

90-03238/

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. CP32-41/1989

ISBN 0-662-56856-7

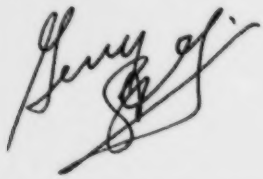
Letter of Submission

TO HER EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL

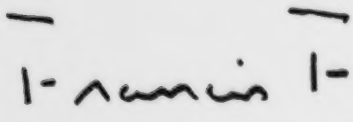
MAY IT PLEASE YOUR EXCELLENCY

We, the Commissioners, appointed in accordance with the terms of Order in Council P.C. 1989-183 of February 10, 1989 to inquire into the adequacy of the annual variations of sessional allowances payable to members of the Senate and House of Commons and other allowances payable to them:

BEG TO SUBMIT TO YOUR EXCELLENCY THE FOLLOWING REPORT



Honourable Gerry St.Germain, P.C.
Chairman



Honourable Francis Fox, P.C., Q.C.
Commissioner

CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

P.C. 1989-183
10 February, 1989

HER EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Prime Minister and the President of the Queen's Privy Council for Canada, pursuant to section 68 of the Parliament of Canada Act, is pleased hereby to appoint the Honourable Gerry St. Germain of Maple Ridge, British Columbia, and the Honourable Francis Fox of Montreal, Quebec, as Commissioners to inquire into the adequacy of the annual variations of sessional allowances payable to members of the Senate and House of Commons and of other allowances payable to them and to report thereon to the Governor in Council, with such recommendations as they consider appropriate, within six months after the time of their appointment, and

HER EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL is further pleased to order that:

1. the Commissioners be designated as the Commission to Review Allowances of Members of Parliament;

2. the Commissioners be empowered to engage the services of support and other staff as may be required to carry out its work at rates of remuneration and reimbursement approved by the Treasury Board;

3. the Commissioners be assisted by the Privy Council Office, with the financial, administrative and other services necessary for the work of the Commission;

4. the Honourable Gerry St. Germain be Chairman of the Commission;

5. the remuneration of the Commissioners be fixed at the rate set out in Schedule "A" hereto; and

6. the papers and records of the Commission be deposited with the Clerk of the Privy Council as soon as may reasonably be expected after the conclusion of the work of the Commission.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIÉE CONFORME

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL - LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

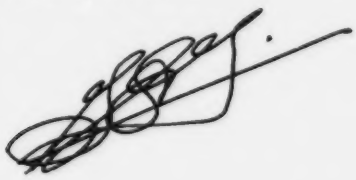
Letter of Acknowledgement

August 9, 1989

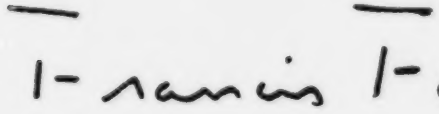
We wish to thank those individuals and institutions who assisted us in our work. Attached hereto is a list of those individuals and institutions who contributed so much to this Report.

We wish to particularly thank our staff: Marie Dionne, our Administrator; and Sylvie Rutt, our Secretary. James MacEachern, our Executive Secretary, contributed much to the work of the Commission. His constant attention to detail, his wide-ranging knowledge of Canadian political life past and present, and his contribution to the development of content were greatly appreciated.

To all of these, and to others too, who made our work not only interesting but enjoyable, we are most grateful.



Honourable Gerry St.Germain, P.C.
Chairman



Honourable Francis Fox, P.C., Q.C.
Commissioner

Acknowledgements

The Commission wishes to express its appreciation to the following individuals for their assistance and advice:

Honourable Guy Charbonneau, Speaker of the Senate

David Dale, Horizon Pacific Research

Fernand Doré, Alphascript Limitée

Louise Earle, Statistics Canada

Robert Fleming, Robert Fleming International Research

Honourable John Fraser, Speaker of the House of Commons

Ruth Goldsteen, English Editor

Christine Harris, Executive Director, House of Commons Administrator's Office

Jim King, Hay Management Consultants

Denise Ledoux, Library of Parliament

Bill Pratt, Operations Coordinator, Privy Council Office

Ed Riedel, Administrator, House of Commons

Pierre Renaud, Senate Finance Office

Jean Simard, Treasury Board

Dr. Andrew Stark, Researcher

Kim Tytler, Wallace, Kearney, McGill

The High Commissions of Australia and the United Kingdom

The Embassies of France, Italy and the United States of America.

Table of Contents

Letter of Submission iii

Terms of Reference v

Letter of Acknowledgement vii

Acknowledgements ix

Foreword xv

Introduction xvii

Overview xxi

The Parliamentary Remuneration Debate
The Argument for Increased Allowances
Arguments Against Increased Allowances
Parliamentary Pay and the Principle of Sacrifice in Public Service
Parliamentary Pay and the Deficit
Parliamentary Allowances and the Issue of Self-Dealing: A Recommendation for Reform

Chapter I: Sessional Allowances (Salaries) 1

Public-Service Salaries
Legislators' Salaries in other Jurisdictions
Private-Sector Salaries
Parliamentary Pay and Conflict of Interest
Conclusion

Chapter II: Additional Allowances 19

Chapter III: Expense Allowance 21

Chapter IV: Accommodation Allowance 25

Chapter V: Partial Indexation of Salaries and Allowances 31

Chapter VI: Other Allowances 35

Chapter VII: Transportation 37

Chapter VIII: Pensions 49
Senators' Pensions
Pensions of Members of the House of Commons

Chapter IX: Severance Pay 43

Chapter X: Future Commissions 47

Chapter XI: Summary of Recommendations 51

Appendices 55

1 Parliamentary Sessional Sitting Days for the Senate

2 Public Notice of the Commission to Review Allowances of Members of Parliament

3 Letter to Senators and Members of the House of Commons

4 Questionnaire Submitted to Senators

5 Questionnaire Submitted to Members and Former Members of the House of Commons

6 Letter to Former Members of the House of Commons

List of Figures

1.1 History of the Salaries (Sessional Allowances) paid to MPs since Confederation

1.2 Actual Increase in MPs' Remuneration Compared to Consumer Price Index (CPI) and Manufacturers' Wage Index

1.3 Base Compensation, Members of Parliament

1.4 Salary Ranges of Selected Management Categories of Federal Public Servants as of March 31, 1989

1.5 Salaries of Crown Corporations' Senior Officers

1.6 Allowances for Canadian Legislators

1.7 Average Salary for Selected Management Groups in Canada, January 1988

1.8 Results of the Hay Comparison

3.1 Expense Allowance, Members of Parliament

4.1 Increases in Housing Costs in Ottawa

4.2 Expense Allowance, Increase in Housing Price, Ottawa (1974-1988)

4.3 Housing Costs in Ottawa Area

4.4 Expense Allowance, Increase in Rental Prices, Ottawa (1978-1988)

5.1 Effect of Partial Indexing on MPs' Salaries

8.1 Pension Benefits Currently Paid to Former Members of the House of Commons

8.2 Pension Benefits Currently Paid to Surviving Spouses of Former Members of the House of Commons

Foreword

The Commission to Review Allowances of Members of Parliament was appointed pursuant to Section 68 (1) of the *Parliament of Canada Act*. Its mandate is to make recommendations with respect to the allowances paid to Senators and Members of the House of Commons.

In the course of the study, the works of the previous Commissions were examined. Four -- the Clarke-Campbell Report (1985), the McIsaac-Balcer Report (1980), the Hales Report (1979), and the Beaupré Report (1970) -- were very useful.

A number of reports from foreign jurisdictions were examined, including the recent U.S. debate concerning the recommendations of the Cutler and the Volcker Commissions, and the debate on the same subject in the United Kingdom. The Commissioners reviewed the allowances paid to Members of Canada's provincial legislatures and large urban councils. They also studied the remuneration of legislators in a number of other countries.

The opinions of Senators and of current and former Members of Parliament were sought. In addition, individual Canadians who took the time to write and express their views contributed significantly.

The Commissioners, in performing their task, always kept in mind one objective: to make recommendations so that the most capable people would be attracted to and retained in Canadian public life. Canada's system of government would thereby become more representative of all Canadians and as effective as possible.

Introduction

The Commission to Review Allowances of Members of Parliament was charged with the responsibility of making recommendations that will enable more Canadians to offer themselves for public office at the federal level. As former parliamentarians, both Commissioners appreciate the need to make public life more attractive to all Canadians and they believe their recommendations reflect that objective.

Some may find the recommendations controversial. The issues involved, however, affect every Canadian and they should be widely debated. The proper approach to this Report's recommendations, both of Commissioners and parliamentarians, therefore, is not to shirk from controversy, but to welcome it. In the course of this debate, Canadians must ask themselves two basic questions:

(1) Do we, as Canadians, want to have the most qualified people governing the country? and

(2) Are we prepared to compensate them adequately for the responsibility we ask them to assume?

There is never a good time to raise the salaries of parliamentarians. To many Canadians, the salary of $60,000 per annum received by a Member of Parliament is a large sum of money, much more than the average person earns.

It has been suggested that the performance of some Members of Parliament is more impressive

than that of others. It is not, however, the role of this Commission to comment on the performance of individual MPs. It is the responsibility of the electorate to judge their representative in the House of Commons. If Canadians find their representatives are inadequate, they should participate directly in the candidate selection process for the party of their choice and make their opinions known at the ballot box.

The allowances of Members of Parliament should not be based on the achievements of the least impressive parliamentarian. MPs should receive fair remuneration for the fulfilment of their responsibilities. The Commissioners are of the opinion that no one should get rich by becoming a Senator or a Member of the House of Commons, but no one should become impoverished by the experience either.

It is essential for the health of Canada's parliamentary system that those who are most capable enter public service. To that end, Canadians must ensure that those who serve do not suffer financially and are permitted to live in reasonable comfort.

By the very nature of their job, Members of the House of Commons face considerable pressures: 60- to 80-hour work weeks; no job security; considerable travel; no privacy; and demands from constituents, interest groups and political parties. In addition, parliamentary life is very difficult for Members of either House of Parliament who have a family. It is easier for those MPs with grown or no children or those who are independently wealthy. They, however, are in the minority. Most MPs are middle-income earners with families. In this, they are representative of most Canadians.

Many Canadians believe MPs are already well paid, yet many MPs have taken a loss of income to serve. The Commissioners recognize that a certain amount of sacrifice is necessary for

those entering public life and that Members of both Houses of Parliament should expect to earn less than individuals in the private and public sectors. Nonetheless, that sacrifice should not be so great as to discourage Canadians from seeking public office. Leaving the salaries of MPs at low levels will discourage the capable person of average means. The Commission believes that some improvements must be made to salaries and allowances so that finances do not continue to act as a deterrent to those seeking public office. Parliamentary allowances must never become so unrealistic as to attract only the wealthy or those for whom the compensation is the main motivation for seeking office.

The best people from all walks of life are needed to govern Canada. As Canadians, therefore, we ought to do what is reasonably possible to encourage those most qualified to become Members of Parliament and to continue serving this country.

Overview

The recommendation [to increase the salaries of congressmen is] good government, but not necessarily good politics.

Senator Charles Robb, Member
U.S. National Commission on the Public Service
March 30, 1989

In a democracy, the role of the legislators is of the greatest importance. They have been chosen by the electors to make the laws that govern society. They are not only the guardians of the electors' freedom; they are the very essence of that freedom itself. The only known medium for making democracy work is that much-maligned activity, politics.

The legislators' role in any society is two-fold: to represent constituents in the legislature and to develop the laws that govern the country. Parliamentarians choose the Government of the country, they create its laws, they defend its sovereignty, they protect its citizens, they manage its monetary system, and they work to enhance the overall quality of life for its people. That is why public service has long been considered a noble calling.

Nowadays, it is quite common -- and even fashionable -- for people to criticize politicians. No doubt, some of this criticism is valid, particularly so when some politicians betray, for their own personal gain, the trust placed in them by the voters. Those politicians

betray not only the people and their fellow legislators, they betray the whole democratic system.

Most politicians, however, are honest and decent people who do not deserve the criticism they receive. Unfortunately accepting criticism has become part of the job. Much of Canada's current disillusionment with the political process is a result of asking too much of it -- and of expecting it to do that which we should be doing for ourselves.

This Commission aimed to make the Canadian governmental system better by recommending certain improvements. It is up to the Canadian voters to ensure that they elect politicians worthy of the positions they occupy.

The responsibilities and duties of Members of the House of Commons are many and varied. (In this Report, "Members of Parliament" and "MPs" refer to Members of both Houses of Parliament. "Member" refers only to a Member of the House of Commons. "Senator" is self-explanatory.) They are legislators who review and sometimes initiate proposed legislation. As a result of the recent changes in the legislative process known as Parliamentary Reform, the Members' work has again increased, in particular through the increased responsibilities of parliamentary committees.

Members of the House of Commons act as representatives or spokespersons in Ottawa on behalf of their constituents, for example, functioning as their constituents' advocate in dealing with government departments. Typically this advocacy includes applications for pensions, family allowances, veterans allowances, Unemployment Insurance, and visas, to mention but a few. Members also act as representatives of their community at large in seeking federal funds for projects ranging from environmental issues to drug rehabilitation centres. Members can be advocates for special interest groups, whether the need is for increased federal funding for

cultural programmes or senior citizens' housing, or for literally hundreds of other causes supported by Members every day. Members are also representatives of the Federal Government at numerous public functions. Finally, Members are spokespersons for their party and its policies both in the constituency and in Ottawa.

Senators share some of these same responsibilities, particularly those relating to the legislative process. They also deal with special interest groups, represent the government on occasion, and speak on behalf of their political party.

Cabinet Ministers are also Members of Parliament and share the duties of Members of the Senate and the House of Commons. They manage departments, some with 20,000 to 30,000 employees. In many departments, the degree of responsibility is enormous and the pitfalls many. Where the health, safety, and security of Canadians are at risk, there is no room for error. The resulting stress can be considerable.

To summarize, the position of the Member of Parliament is quite unique and is truly stressful and demanding on those who accept these sacrifices for the privilege of serving.

The Parliamentary Remuneration Debate

In the last ten years, there have been three Commissions to Review Allowances of Members of Parliament. All recommended an increase in remuneration. Yet, despite the recurrence of these recommendations, and the validity of the observations underlying them, most increases have not been fully implemented. As recent experience has illustrated -- in Canada, in the United States, and in the United Kingdom -- proposals to increase the remuneration of legislators are typically met with a series of strong objections. The most important of these are:

- Public service should involve a measure of sacrifice;

- Members of Parliament cannot legitimately vote themselves pay increases in a time of budgetary restraint; and

- When they impose a pay raise on the public treasury, Members of Parliament are guilty of self-dealing.

The Commission has been struck by the degree to which these recent debates have been marked by the same arguments and ended with the same conclusions. Consequently -- in an attempt to learn from recent history -- this Commission has decided to take a different direction from that of its predecessors. The Commission Report puts forward as its principal recommendation a proposal to reform the system whereby the remuneration of Members of Parliament is set. Further, instead of focusing mainly on the usual arguments for increased parliamentary remuneration, this Report subjects the arguments repeatedly made by both proponents and opponents of parliamentary pay increases to critical scrutiny. It is hoped that, by examining in a little more depth than usual the public debate which habitually accompanies proposals for parliamentary pay increases and by concluding with an important recommendation for reforming the method whereby pay increases are proposed and take effect, this Report will help break the recurrent cycle by which Commissions make recommendations to Parliament only to have them shelved.

The Argument for Increased Allowances

Before examining the major arguments typically made against proposals for increases in parliamentary remuneration, it must be noted that proponents of such proposals in Canada, as

elsewhere, make a recurrent and compelling argument of their own. Simply put, it states that good, qualified women and men who might otherwise have sought to serve their country by contesting a parliamentary seat have not been able to do so because the remuneration level is not enough to compete with private-sector salaries. Proponents of pay increases often argue that the remuneration level seems especially inadequate when the financial and psychological stresses which a parliamentary career places on MPs and their families are considered. Proponents frequently make the point that, if remuneration is not increased, a career in Parliament may soon be sought mostly by those at the upper or at the lower end of the salary spectrum. This could eliminate most Canadians.

Opponents of pay increases usually respond to these arguments by taking them to be an invidious comment on the quality, talents and motivation of those who currently seek to enter, or have recently entered, public life. Parliament, the opponents point out, is filled with competent and devoted public servants, and each election continues to call forth many able and public-spirited candidates. The Commission believes, however, that it is not inconsistent to say that, while many dedicated people of quality and talent continue to seek careers in Parliament, the level of parliamentary remuneration and the costs of holding public office have combined to prevent many individuals of calibre and public-spiritedness from embarking upon parliamentary careers. Indeed, it has deterred some of those who have recently held office from seeking it again. The Commission firmly believes that it cannot be in the national interest or in accord with the principles of good government to maintain a situation in which a significant element of the public is effectively excluded from seeking a seat in Parliament.

The Commission recognizes that, despite the validity of this recurrent argument for increasing the salaries and allowances of Members of

Parliament, it still must be weighed against the competing arguments that pay raises:

- Contravene the principle that public life should involve an element of sacrifice;
- Show insensitivity during times of restraint; and
- Constitute self-dealing.

Each of these arguments is examined in this section.

Arguments Against Increased Allowances

Parliamentary Pay and the Principle of Sacrifice in Public Service

It is often said that the decision to enter the public service, and especially to occupy a seat in Parliament, should entail a certain amount of financial sacrifice. Public service, as one member of the British Parliament argued in a debate over proposals to increase parliamentary pay, should be deemed "a privilege, and a privilege demands some sacrifice."[1] Paul Volcker, Chairperson of the U.S. National Commission on the Public Service, recently expanded on this view when he said:

> [W]e certainly do not take the position . . . that the pay of . . . top government officials . . . [has] to be anything like fully competitive with what those people could get . . . in the private sector. We recognize that there is some implicit sacrifice . . . some implicit satisfactions and challenges in working for government that can't be captured by -- and

> shouldn't be captured by -- any pay structure,[2]

The Commission agrees with this position. It believes that some difference will always remain between the remuneration of Members of Parliament and comparable salaries in the private sector. The Commission also believes, however, that, in recent debates over legislative pay increases, the idea that public service should involve an element of sacrifice can be used and has been used -- albeit with the best of intentions -- to ill-effect. It merits further examination.

In explaining why they believe parliamentary service should involve an element of financial sacrifice, opponents of parliamentary pay increases often argue that public life brings with it a certain amount of offsetting "psychic income", that is, the prestige and trappings of power.[3] They argue that in order to ensure that individuals do not enter public life, even in the smallest measure, for the sake of this "psychic income", it should be counterbalanced by a reduction of financial income sufficient to outweigh its attractiveness.

The Commission notes that, in the eyes of many MPs such "psychic income" is already balanced by what may be called the "psychic costs" of public life. These have been detailed in the debate over legislative remuneration in Canada, the United States and the United Kingdom. These psychic costs, unique to parliamentary life, can include:

- The stress and estrangement placed on families and domestic relations;
- The fatigue and strain of travel and 60-hour-plus work weeks;
- The tension and anxiety which can come from the legislator's uncertain tenure of office and from the interruption of

the development of private-sector job skills and security required by public service; and

- The frequent loss of privacy and public criticism which is incurred by a public figure in a democratic society.[4]

The Commission suggests that to offset whatever *psychic* income flows from public office by unduly restraining *financial* income would penalize unnecessarily the many Members who do not enter public life for its psychic rewards, but still carry its psychic costs.

The Commission agrees -- in the words of Paul Volcker -- that a parliamentary career should involve an element of "sacrifice" because it brings with it certain "implicit satisfactions and challenges" of public service, satisfactions and challenges which "can't and shouldn't be captured by any pay structure".[5] The Commission differs, however, from those who would expand and extend those sacrifices into a means of offsetting what they see as the prestige and trappings of power, prestige and trappings which are more than offset by the "psychic costs" of public life.

Parliamentary Pay and the Deficit

The Commission is aware that Canada's Members of Parliament are likely to debate its proposals in the context of recent moves toward deficit reduction. The Commission believes, therefore, it is important to state precisely the various arguments which have been made concerning the relationship between deficit reduction efforts and proposals to increase Members' pay.

Two principal arguments in this vein are often advanced. The first argument was put forward by various participants in the recent U.S. debate over the recommendations of the

Quadrennial Commission. They urged that Members of Congress not get pay raises until the deficit had been reduced, just as a corporation would not give a bonus to a manager who continuously keeps his division in the red. In the second argument, the legislature may be asking deserving citizens and groups to forgo claims to government support as part of the process of deficit-reduction. Legislators themselves should show solidarity and exercise leadership by forgoing their claims to additional public remuneration. Or, as one British parliamentarian put it, "There are lots of other groups in our society which are in difficulty, and to the extent that we share that difficulty, perhaps it is good for us."[6]

With respect to the first of these arguments, the Commission believes that most Canadians do not equate their government with a business. There are serious problems with structuring a personal incentive system whereby MPs would find it in their own pecuniary interests to raise taxes or cut government spending. It is worth noting that this particular argument, far more common in the United States, rarely if ever surfaces in Canadian debates over legislative remuneration.

The Commission places much greater weight on the second argument: that during times when Parliament is asking deserving citizens and groups to make sacrifices for the public good, MPs have an obligation to do the same in order to provide an example, show solidarity, and maintain an acceptable standard of fairness. The Commission believes, though, that it is important to bring to light the underlying assumption of this argument.

There is only one way in which MPs can turn restrictions on their own pay into an effective example for other Canadians who, as a result of various deficit reduction measures, might be asked to accept less than that to which they feel they are entitled or deserve. In refusing a proposed pay increase, MPs must be seen to be

accepting less than that to which they are otherwise entitled or deserve. In other words, the usefulness of a parliamentary example is non-existent if the public does not believe that MPs deserve a pay increase in the first place.

To put it another way, if the public does not believe an increase is deserved, then the deficit-based argument against parliamentary pay increases is irrelevant. MPs would presumably be as undeserving in times of surplus as in times of government belt-tightening. If MPs have a *special* obligation not to take pay increases -- an obligation above and beyond any which might apply at all other times -- then it must be because they will be seen to be giving up something to which they would rightfully be entitled. Otherwise, such a move will be considered irrelevant by deserving groups, who will not recognize it as an example. It is, of course, not for the Commission to tell Parliament how it should balance a proposal to increase parliamentary allowances against a need to show solidarity in times of budgetary restraint. This Commission only suggests that for such a balancing to serve a purpose -- indeed, for it even to make sense -- it must first be accepted that such pay increases are deserved.

Parliamentary Allowances and the Issue of Self-Dealing: A Recommendation for Reform

After reviewing some of the recurrent arguments made for and against recent proposals to increase legislative pay, the Commission concludes that the increases proposed by its predecessors have generally been in the spirit of good government (especially since they have been intended primarily to make up for loss of purchasing power). The role of Members of Parliament is a vital one. The burdens they face are significant, and the need to ensure that Parliament attracts people of quality and with a wide range of backgrounds is obvious. The

Commission acknowledges that within the various limits here described, there is validity to each of the two main arguments so far examined for opposing legislative pay increases: that public service should involve some financial sacrifice and that in a time of general budgetary constraint, Members should exhibit restraint on their own part. The Commission also believes that these arguments in no way diminish the fact that the principles of good government require MPs to be paid good salaries and that those salaries should keep up with inflation.

Nevertheless, despite the fact that proposed pay increases are usually good government, they are also, to quote Senator Charles Robb, a member of the U.S. National Commission on the Public Service, "bad politics".[7] The truth of this observation has been borne out time and again in Canada, in the United States, and in the United Kingdom. On those occasions on which legislative pay increases have been proposed by independent commissions as being in the public interest, the legislature in question refused them (or sometimes enacted and then repealed them) because of public opinion.

It is important to understand that the very structure of the legislative pay issue is unique. It arrays the dictates of good government *and* the financial interests of MPs on the one hand against public opinion on the other. Consequently, what from one perspective can be characterized as being in the public interest -- the decision to increase parliamentary remuneration in the face of public reticence -- historically and understandably finds itself criticized for being a type of self-dealing motivated by financial self-interest. What may appear to be an instance of altruism and self-sacrifice -- the frequent refusal by legislative bodies to accept the increased remuneration proposed for their members by independent commissions -- is more often than not attributable to the hard-to-resist imperatives of individual legislators' political self-

interest and a willingness to abandon the dictates of good government in order to avoid political controversy.

The Commission recognizes that this peculiar structure of the legislative pay debate likely could cause difficulties for any proposal to increase parliamentary remuneration. As one Member of Parliament said in a recent debate on the subject in the British Parliament, if MPs do not take the politically unpopular step to increase their remuneration by the necessary amount, then "what confidence can the country have in our competence to deal with the rest of the nation's affairs properly when . . . unpleasant decisions have to be taken, or there is a bad Press for a week?"[8]

Recognizing this systemic problem will not cure it. The best proof of this is that it is widely acknowledged and understood particularly by legislators themselves. To break out of this recurrent cycle, systemic reform is necessary. To that end, the Commission makes the following proposals to revise the current mechanism:

(1) That succeeding Commissions to Review Allowances of Members of Parliament consist of one former Parliamentarian and two non-politicians; and

(2) That succeeding Commissions' recommendations with respect to salaries and expense allowances be considered and voted on by the Parliament of the day but that their recommendations come into effect only in the succeeding Parliaments, that is, after a general election.

The Commission agrees with the comment made by the Right Honourable William Lyon Mackenzie King on June 29, 1920. He was quoted by the

Right Honourable John G. Diefenbaker in the debate over Members' salaries in the Commons on April 30, 1975:

> [W]hile . . . increases are justifiable on the merits of the case, they should not take effect during this parliament but should come into effect after a general election, when the country has had an opportunity to return to parliament members in whom it has confidence under the new legislation.[9]

The principle underlying this proposed reform represents a departure from that underlying the current approach. A debate in Parliament and in the press should not ask whether current Members of the House of Commons and of the Senate are worth whatever new package of remuneration is being proposed. The package of remuneration should be given; it is up to the voters to choose as their representatives those who merit it. Instead of bad politics overcoming good government, the political process itself would ensure that good government for its own workings would contain an added impetus to the voters to elect Members of the highest calibre. Moreover, the current system, whereby a Commission of former Members makes allowance recommendations to current Members, has understandably been criticized on two grounds: the make-up of the Commission is unrepresentative of the Canadian voter and the disposition by Parliament of its own salary constitutes self-dealing. This Commission proposes a system whereby a Commission, consisting mainly of non-politicians, would make allowance recommendations to Parliament that would be brought into effect only for future MPs.

Notes

1. *Parliamentary Debates* (July 28, 1978) 2,047.

2. Remarks at the press conference for the release of *The Report of the National Commission on the Public Service* (March 29, 1989) National Press Club, Washington, D.C.

3. David McQueen, "MP's Pay: The Rip-Off that Wasn't," *Canadian Public Policy*, Vol. 8 (1982), p. 550; and David Judge, "The Politics of MP's Pay," *Parliamentary Affairs* (Winter 1984), p. 64.

4. Canada, House of Commons, *Debates* (July 9, 1981) 11,377 - 11,378, 11,381; see the comments of the Honourable Walter Baker, MP, and Mark Rose, MP.

5. Op. cit., remarks at the press conference.

6. *Parliamentary Debates* (July 28, 1978) 2,104.

7. Op. cit., remarks at the press conference.

8. *Parliamentary Debates* (July 26, 1977) 511.

9. Canada, House of Commons, *Debates* (April 30, 1975) 5,343.

CHAPTER I

Sessional Allowances (Salaries)

This is perhaps the most controversial part of any report dealing with the allowances of Members of Parliament. The Commissioners studied, therefore, a number of different issues in order to determine what to recommend as changes to the MPs' sessional allowances.

The name "sessional allowance" is itself misleading. It is an anachronism, dating from the 19th century. In 1867, the position of Member of Parliament was a part-time job. Parliament sat for only a few weeks a year. To compensate MPs for loss of income during the time they were in Ottawa, they received a sessional indemnity of $600.

For the past 20 years, being an MP has been a full-time position. The sessional allowance is in fact a salary. For greater clarity, "sessional allowances" will be referred to as salaries for the balance of this Report.

Since 1976, MPs' salaries have been partially indexed to inflation (see Chapter V). The issue before the Commission is whether or not the current salaries are adequate and, if not, how they should be changed (see Figures 1.1, 1.2, and 1.3).

In the course of its investigation, the Commission examined salaries in the public and the private sectors, conflict-of-interest legislation, and legislators' pay in other jurisdictions.

Figure 1.1 History of the Salaries (Sessional Allowances) Paid to MPs since Confederation

Year		Amount	
1867		$ 600	Sessional
1901		1,500	Sessional
1905		2,500	Sessional
1920		4,000	Sessional
1953		8,000	Annual
1963		12,000	Annual
1971		18,000	Annual
1974		24,000	Annual
1977		25,500	Annual
1978		26,900	Annual
1979		28,600	Annual
1980	January	30,600	Annual
	July	40,200	Annual
1981		43,800	Annual
1982	January	48,600	Annual
	July	46,400	Annual
1983		50,300	Annual
1984		52,800	Annual
1985		54,600	Annual
1986		56,100	Annual
1987		57,400	Annual
1988		58,300	Annual
1989		60,000	Annual

Public-Service Salaries

Members of Parliament are the law-makers of Canada. They are responsible for the management of the country's affairs. Public servants are retained in order to administer the laws of the country and to manage the government's programmes. It is useful to compare their remuneration with that of MPs who have the ultimate responsibility for the nation's affairs.

Most public servants earn less than $60,000 per annum, the salary of an MP. Treasury Board data, however, indicates that 12,276 federal public employees are classified as belonging to

categories of employees who earn more than $60,000.

Figure 1.2 Actual Increase in MPs' Remuneration Compared to Consumer Price Index (CPI) and Manufacturers' Wage Index

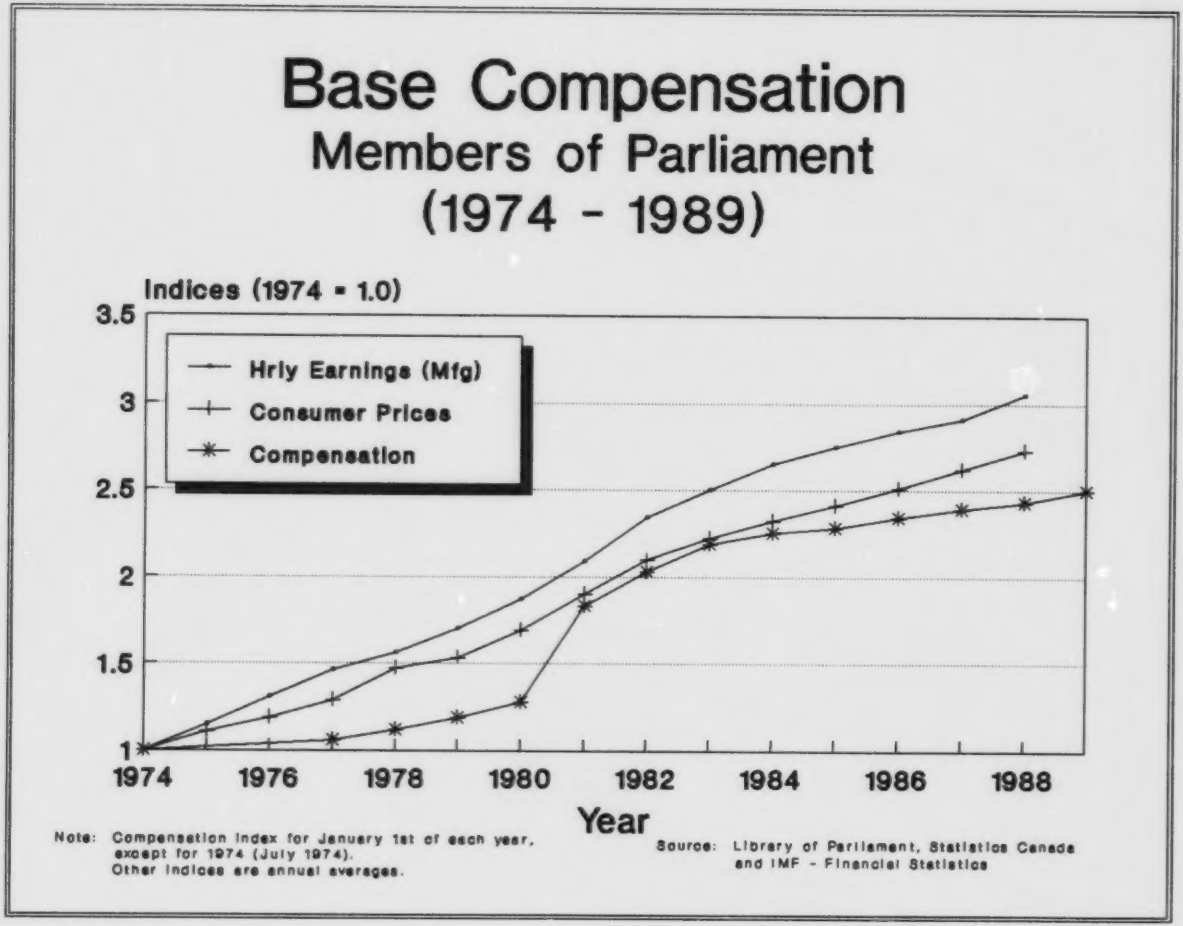
Year	Base Compensation		CPI	Hourly Mfg Wage
	Actual	Index	Index	Index
1974	$24,000	1.00	1.00	1.00
1975			1.11	1.15
1976			1.19	1.31
1977	25,500	1.06	1.29	1.46
1978	26,900	1.12	1.40	1.56
1979	28,600	1.19	1.53	1.70
1980	30,600	1.28	1.69	1.87
1981	43,800	1.83	1.90	2.09
1982	48,600	2.03	2.10	2.34
1983	50,300	2.10	2.22	2.50
1984	52,800	2.20	2.32	2.65
1985	54,600	2.28	2.41	2.75
1986	56,100	2.34	2.51	2.84
1987	57,400	2.39	2.62	2.91
1988	58,300	2.43	2.73	3.05
1989	60,000	2.50		

Many Members of Parliament believe they are underpaid compared with other public employees, including provincial and municipal officials. One Member put it this way: "Surely an MP should receive more than a Secondary School Principal who in my riding receives $71,800.00 not $60,000 like our Sessional Allowance." He went on to set out the pay of School Principals in a small city in Southwestern Ontario situated in his constituency, to illustrate his point:

Secondary Principals	$66,232 - $71,800
Secondary Vice-Principals	59,743 - 64,019
Elementary Principals	59,743 - 64,019

Many public servants earn more than $75,000 a year, and some earn as much as $147,700, which

Figure 1.3


Base Compensation
Members of Parliament
(1974 - 1989)
Indices (1974 = 1.0)
3.5
3
2.5
2
1.5
1
Hrly Earnings (Mfg)
Consumer Prices
Compensation
1974
1976
1978
1980
1982
1984
1986
1988
Year
Note: Compensation index for January 1st of each year, except for 1974 (July 1974).
Other indices are annual averages.
Source: Library of Parliament, Statistics Canada and IMF - Financial Statistics

is significantly more than the salary of the Prime Minister. Several employees of the Senate, House of Commons, and Library of Parliament also earn more than the MPs. (See Figure 1.4.)

Figure 1.4 Salary Ranges of Selected Managerial Categories of Federal Public Servants as of March 31, 1989

Position	Salary Ranges	Number
DM 3	$121,400 – $147,700	16
DM 2	111,100 – 135,100	22
DM 1/GX	101,400 – 123,400	18
GIC 11	121,400 – 147,700	7
GIC 10	111,100 – 135,100	14
GIC 9	101,400 – 123,400	47
GIC 8	95,400 – 112,400	27
GIC 7	85,400 – 100,600	29
GIC 6	77,000 – 90,600	315
GIC 5	70,500 – 83,000	
GIC 4	64,800 – 76,300	
GIC 3	54,900 – 64,700	
EX 5	95,000 – 111,700	74
EX 4	85,900 – 100,900	210
EX 3	76,700 – 90,200	454
EX 2	69,700 – 82,000	762
EX 1	63,100 – 74,200	949
SM	56,200 – 65,900	1,834
DS 7	76,278 – 79,109	12
DS 6	69,602 – 78,164	27
DS 5	59,874 – 72,666	140
DS 4	48,627 – 65,065	192
ES 8	63,417 – 75,588	1
ES 7	65,766 – 71,663	135
ES 6	60,139 – 66,204	474
EN ENG 6	60,589 – 72,280	100
LA 3	72,500 – 111,700	108
LA 2	49,056 – 82,000	742

Source: Treasury Board, Statistical Services Unit

There are 439 Governor-in-Council appointments (excluding officials at Crown Corporations) who make more, often much more, than an MP.

The salaries paid to the senior officers of Crown Corporations are staggering when compared to an MP's salary. (See Figure 1.5.) To keep MPs' salaries in perspective, it is useful to remember that, in Canada's democratic system, individuals in Crown Corporations are ultimately responsible to Parliament.

Figure 1.5 Salaries of Crown Corporations' Senior Officers

Position	Salary range
Chairman, Petro Canada	$380,000 – $475,000
President, Petro Canada	370,000 – 455,000
President, Canadian National	302,000 – 350,000
President, Canada Development Investment Corp.	190,000 – 225,000
President, Air Canada	238,000 – 275,000
Chairman, Air Canada	199,800 – 226,800
President, Atomic Energy of Canada Limited	189,000 – 221,400
President, Canada Post Corp.	189,000 – 221,400
Governor, Bank of Canada	162,000 – 243,000
Deputy–Governor, Bank of Canada	151,000 – 178,000
President, Canadian Broadcasting Corporation	178,000 – 221,400
Chairman, Canada Deposit Insurance Corporation	135,000 – 160,000
Chairman, VIA Rail Canada Inc.	140,000 – 173,000
President, VIA Rail Canada Inc.	140,000 – 173,000
President, Canada Mortgage and Housing Corporation	140,000 – 162,000
President, Export Development Corporation	129,000 – 151,000

Legislators' Salaries in other Jurisdictions

The remuneration paid to legislators in other Canadian jurisdictions and the manner of payment varies widely. (See Figure 1.6.)

Private-Sector Salaries

In their responses to the Commission's questionnaire, most Members of Parliament indicated that their salaries should be compared with those of the private sector (see Figure 1.7). It was not easy to do this as the role of an MP is unique. Despite this difficulty, the Commissioners believed that in order to properly evaluate MPs' remuneration, it was necessary to determine what someone with comparable duties and responsibilities in the private sector is paid.

The firm of Hay Management Consultants Limited, one of Canada's foremost compensation consultants, was retained to evaluate the positions of Cabinet Minister, Senator, and Member of

the House of Commons. In performing their task, Hay Management Consultants used *The Hay Guide Chart -- Profile Method of Job Evaluation*. This has been used by more than 5,000 profit and non-profit organizations in over 30 countries.

The process results in the expression in points of relative job size. *The Hay Guide Chart -- Profile Method of Job Evaluation* utilizes three factors with eight dimensions to measure job content. The focus is on the job not the incumbent. The factors, as described in the Hay Management consultant report, are as follows:

- *Know-How* The sum total of every kind of knowledge and skill, however acquired, needed for acceptable job performance;

- *Problem Solving* The amount and nature of the thinking required in the job in the form of analysing, reasoning, evaluating, creating, using judgement, forming hypotheses, drawing inferences and arriving at conclusions; and

- *Accountability* The answerability for action and its consequences. It is the measured effect of the job on end results of the organization. It has three dimensions: Freedom to Act, Job Impact on End Results, and Magnitude.

In reaching their conclusions, Hay Management Consultants evaluated each of the three positions by reviewing printed material and by interviewing the position incumbents. Those incumbents were: The Honourable Robert de Cotret, MP; Senator Gildas Molgat; and James Fulton, MP.

Each of the positions was compared with positions of similar size and responsibility in the private sector. The private-sector positions were chosen using the Hay Compensation data base which includes approximately 500 Canadian private

Figure 1.6 Allowances for Canadian Legislators

	House of Commons	Senate	Nfld.	N.S.	P.E.I.	N.B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alta	B.C.	N.W.T.	Yukon
Annual indemnity	$60,000	$60,000	$28,136	$28,695	$19,200	$34,069	$55,058	$41,113	$26,782	$37,028	$29,548	$31,249	$35,103	$27,758
Expense allowances	$19,900	$9,500	$15,290 — $20,179	$12,450	$9,300	$13,628	$9,579	$13,790	$13,391	$7,322	$14,774	$15,624	$17,820 MLA $5,940 Min.	$12,118 — $13,879
Accommodation allowances							$9,000 — $12,000	$11,988 — $12,988			$75 /day max. of $750 /month		$9,315 /year	
Sessional living allowances			$75/day max. $6,000 /session						$46 — $74 /day	$82 — $135 /day	$75 /day	$45 — $100 /day	$263 Chair. $198 Member	
Intersessional committee work				$100 /day + exp.	$75 /day $25 exp.			$86 Chair. $74 Member	$84 + exp.	$82 — $135 max. 24 days /year	$100 /day*		$263 Chair. $198 Member	
Additional Allowances														
Prime Minister (Premier)	$68,600		$49,588	$45,535	$46,000	$46,561	$57,811	$50,640	$26,600	$52,300	$50,157	$45,000	$62,655	$30,496
Cabinet Ministers	$45,800		$35,952	$35,290	$35,300	$31,042	$41,294	$30,094	$20,600	$36,610	$40,841	$39,000	$56,415	$22,260
Speaker	$45,800	$26,900	$35,952	$35,290	$7,400 + $2,600 tax free	$31,042	$41,294	$22,214	$15,500	$20,920	$40,841	$39,000	$15,000	$7,420
Opposition Leader	$45,800	$22,300	$35,952	$35,290	$35,300	N.A.	$41,294	$35,267	$20,600	$36,610	$40,841	$39,000	N.A.	$22,260
Leader, other parties	$27,600			$17,650	N.A.	N.A.	$19,270	$17,696	$15,600	$18,305	$7,243		N.A.	$4,452
Deputy Speaker	$24,000		$11,978	$17,650	$3,700 plus $1,300 tax free	$15,521	$19,270	$8,458	$3,500	$7,845	$20,240	$19,500	$6,000	$5,565
Opposition House Leader	$22,300		$17,966	$2,000	$3,500		$19,270	$11,495	$2,500	$7,845		$6,000	N.A.	
Chief Whip, Government	$12,400	$7,100	$5,650	$85/ member	$3,000	$1,500	$19,270	$11,495	$2,500	$7,845		$6,000	N.A.	
Opposition Whip	$12,400	$4,600	$5,650	$85/ member	$3,000	$1,500	$16,517	$7,878	$2,500	$7,845		$6,000	N.A.	
Parliamentary Secretaries	$9,900	N.A.					$11,012	$9,297		$7,845		$6,000	N.A.	

Deputy Chairman, Committees of the Whole	$9,900				–	$6,458	$2,500	$3,923	$10,210	$3,000	$3,500 + $65 /day
Asst. Dep. Chairman, Committees of the Whole	$9,900										
House Leaders, other parties	$9,500					$6,652					
Whip, other parties	$7,100			$85/ member	$6,259	$6,458		$3,923			
Deputy Whip, Government	$7,100				$6,259	$7,878		$3,923		$3,000	
Deputy Whip, Opposition	$7,100				$6,259	$5,682		$3,923			
Leader of the Government		$45,800									
Deputy Government Leader		$14,000									
Deputy Opposition Leader		$8,800									
Chairman of Standing Committees			$5,989	$1,000 – $1,500	$13,765	$5,036		$3,923			$3,000 + $85 /day
Chairman of Select Committees			$3,500 max.	$1,500	$5,506						
Caucus Chairman				$85/ member	$13,765 (Govt. only)					$6,000	$2,000 + $85 /day

* Payable only between sessions or when Assembly has been adjourned for more than 8 days

N.A. = not applicable

Figure 1.7 Average Salary for Selected Management Groups in Canada, January 1988

Position	Average Total Compensation	Average Salary	Yearly Increase (per cent)									
			1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	1979	1978
No. 2 Executive Officer	$121,568	$94,361	9.4	7.0	8.5	7.2	8.6	7.9	13.3	13.1	11.0	10.3	6.0
Division General Manager	$85,248	$68,843	7.2	6.6	7.3	7.2	7.6	6.8	13.8	13.1	11.8	10.6	7.0
Top Corporate Planner	$111,253	$85,037	5.2	6.9	8.5	8.1	6.9	8.2	13.7	14.3	9.8	8.1	5.6
Top Corporate Lawyer	$88,095	$70,160	6.6	5.7	8.4	10.2	7.1	10.1	15.5	13.0	11.5	11.3	4.8
Top Marketing Executive	$74,390	$65,440	6.4	6.5	8.3	7.2	8.5	8.4	14.4	13.0	10.4	10.0	8.0
Top Sales Executive	$81,157	$67,260	6.6	7.0	9.5	7.1	7.8	9.5	13.4	12.1	10.8	9.6	8.6
Regional Sales Manager	$60,893	$51,960	5.6	7.9	6.6	7.3	7.8	8.3	13.4	12.6	10.7	9.7	8.9
Product/Branch Manager	$49,453	$44,132	6.2	6.2	6.8	8.0	9.2	9.5	13.6	12.7	11.2	10.1	9.2
Top Public Relations Executive	$75,139	$60,661	6.5	6.4	6.4	6.3	8.0	7.3	13.3	12.9	11.8	8.0	6.0
Top Advertising and S.P. Manager	$58,557	$50,859	6.1	7.1	6.2	7.4	6.8	7.6	13.0	11.5	9.9	9.5	7.6
Market Research Manager	$61,601	$52,899	6.0	7.2	6.3	7.8	9.5	8.8	12.1	14.0	10.6	10.7	8.0
Top Finance Executive	$89,370	$74,764	8.0	6.9	7.7	7.7	7.3	8.1	14.1	12.8	12.0	10.5	7.8
Treasurer	$71,868	$59,770	6.7	5.8	5.8	7.1	7.1	9.6	15.1	11.1	12.9	10.9	7.0
Corporate Comptroller	$64,572	$54,601	7.0	6.8	7.8	7.0	8.3	8.8	14.1	12.6	11.8	10.1	8.5
Top Administrative Executive	$76,277	$62,766	7.5	5.8	7.8	4.5	7.6	7.1	15.7	14.1	11.8	10.6	9.0
Company Secretary	$66,605	$58,093	6.5	6.3	7.4	6.3	6.8	5.6	12.8	11.8	11.1	9.6	6.9
Top MIS Executive	$69,225	$60,450	6.9	6.2	6.7	7.4	8.1	9.2	13.5	13.6	11.4	9.7	7.6
Plant Manager	$64,511	$55,989	6.0	6.2	6.8	7.4	7.8	8.1	13.8	11.6	10.7	9.8	8.1
Top I.R. Executive	$73,998	$61,280	6.6	6.1	6.5	6.7	7.9	6.9	12.8	12.7	11.9	9.6	8.6

Source: Queens University. *The Current Industrial Relations Scene in Canada*

sector organizations. The results are listed in Figure 1.8.

Figure 1.8 Results of the Hay Comparison

Position	Current Allowance	External Comparison
Minister		
Small Department or Minister of State	$105,800	$190,667
Medium–Sized Department	105,800	334,648
Large Department	105,800	390,548
Senator	60,000	78,693
Member of the House of Commons		
No Committee Membership	60,000	78,693
Member of Committee	60,000	80,714
Chairman of Committee	60,000	94,600
Parliamentary Secretary	69,900	94,600

Note: This comparison has been most useful and the Commission is grateful to Hay Management Consultants Limited for their guidance.

Parliamentary Pay and Conflict of Interest

Conflict of interest is a new and important factor that must be considered in evaluating the indemnity for Members of Parliament.

In February 1988, the government introduced Bill C-114 -- "an Act to provide for greater certainty in the reconciliation of the personal interests and duties" of Members of the House of Commons and Senators -- into the House of Commons. The Bill was not enacted before the dissolution of the 33rd Parliament in 1988. In the Throne Speech commencing the 34th Parliament in April 1989, the government announced its intention to introduce a new conflict-of-interest bill.

Conflict-of-interest regulations govern the outside or private sources of MPs' remuneration. The existing and planned status of such

regulations is relevant to any deliberations dealing with proposals to govern the extent and type of MPs' public remuneration. While the government may or may not reintroduce Bill C-114 in its present form, the Bill nevertheless contains features likely to reappear in some fashion in any legislation brought before Parliament.

The opening sections of Bill C-114 require that Members of Parliament file a "personal information statement" with a three-person "Conflict of Interest Commission". In their statement, which would be revised regularly, MPs would be required to set out all assets, liabilities, income, positions held, gifts, fees, and hospitality received in excess of given amounts. Much of the same information would also be filed on behalf of their spouses and dependants.

According to the provisions of Bill C-114, the personal information statement would be used for two purposes. First, the Registrar of the Commission, "taking into account both the public interest in disclosure and the interest in maintaining reasonable privacy with respect to the affairs of Members", would "prepare a public declaration" summarizing the information contained in the Member's personal information statement. Second, the Commission itself, on the basis of an MP's, spouse's or dependant's personal information statement, would be empowered to advise the MP of any "action that the Commission considers to be required" in order to ensure that the MP fulfils the duties and obligations under the Act. Such duties are listed in the Bill in a section entitled "Obligations of Members". They include the obligation to arrange one's private interests "in such a manner as to maintain public confidence and trust in the integrity, objectivity, and impartiality of Members". For the performance of this and other obligations, the Commission could require the MP to establish a blind trust or divest certain assets.

In addition to the requirements placed on them in their capacity as MPs, further requirements would be placed on Ministers, Opposition Leaders, and Parliamentary Secretaries. They would, in addition, not be permitted to engage in external employment, practise a profession, carry on a business, manage any personal financial interests over and above certain "permitted" interests, or hold offices or directorships in organizations that are not charitable, religious, or political in purpose.

The Bill would apply a further set of restrictions in the area of post-employment to Ministers and Parliamentary Secretaries. Upon leaving office, Ministers or Parliamentary Secretaries would be prohibited for a period of one year from accepting employment with or appointment to the board of an entity with which they have had "significant official dealings" during their last year of service in office. Ministers and Parliamentary Secretaries would be barred for a period of one year from making representation on behalf of any person or entity before any department or agency with which they have had "significant official dealings" during their last year in office. Ministers or Parliamentary Secretaries would for a period of one year be barred from "giving counsel for commercial purposes" to any entity or person concerning the programmes or policies of any department or agency with which they had a "direct and substantial relationship during the last year of service in office." Finally, there would be a lifetime prohibition against switching sides, that is, against former Ministers or Parliamentary Secretaries acting "for or on behalf of any person or entity with respect to any" matter while in office, the former Minister or Parliamentary Secretary acted for or advised the government concerning that matter. The Bill would also empower the Commission to waive or alter any of these post-employment restrictions if "in its opinion the public interest in ensuring reasonable employment opportunities for former Ministers and Parliamentary Secretaries

would be served by so doing." That public interest must, however, outweigh the public interest represented by the prohibition waived.

Conflict-of-interest regulation -- whether statutory or non-statutory -- is a vital component of the public trust. It is important -- especially when considering the relationship between conflict-of-interest regulation and legislation establishing parliamentary remuneration -- to remember that the prime purpose of conflict-of-interest regulation is to guard against "evil before the event" or "potential harm".[1] (The fact that the government plans to introduce legislation governing conflict of interest should in no way be seen as suggesting that wrongdoing is taking place or, as an indication that in the absence of such legislation, wrongs would be committed.) Conflict-of-interest regulation is designed to be a preventive; to guard against the *possibility, potential,* or even the *appearance* of public malfeasance. Such regulation is based on the presumption that, when it comes to the behaviour of public officials, the public is entitled to an extra measure of assurance that goes beyond ensuring the punishment of wrongdoing after the fact. The public is entitled to a guarantee -- as far as is reasonably possible -- of the preservation of public trust before the possibility arises.

Conflict-of-interest regulation thus consists of strictures which parliamentarians willingly decide to place on their assets and activities, not only in order to eradicate wrongdoing, but in order to avoid the potential or appearance of wrongdoing. Although the "wrongs" that conflict-of-interest regulation is designed to prevent are potential or apparent, the burdens it imposes are often very real. As Bill C-114 suggests, under the provisions of conflict-of-interest regulation, Parliamentarians could be required to divest themselves of certain assets. Ministers, Parliamentary Secretaries, and Opposition Leaders would be required to forgo a

variety of private sources of income, as Ministers and Parliamentary Secretaries are now required to do under the current non-statutory Code. Former Ministers and Parliamentary Secretaries would be placed under a number of restrictions in seeking their livelihood in the field of government, the very area in which their knowledge and skills are likely the most developed and in which they may well be able to make their greatest social and economical contribution.

Conflict-of-interest regulation is vital in preserving and enhancing public trust in government. Conflict-of-interest regulation also requires MPs to make certain sacrifices, not because to do otherwise would be to do wrong, but because such sacrifices are seen as necessary to prevent the mere possibility or semblance of wrongdoing. The Commission believes these sacrifices -- the restrictions on private sources of income -- must be recognized and taken into consideration in determining the levels of parliamentary remuneration and severance pay.

Conclusion

The Commissioners are of the opinion that while there should be a difference between what legislators are paid and the salaries paid to those in the private sector who have similar responsibilities, the difference must not be so great as to create an entry barrier to gifted and qualified persons who wish to offer for public office. As a result of the partial indexing of allowances since 1976, this difference is becoming too wide.

The report provided to the Commission by Hay Management Consultants states that in the private sector a Member of Parliament would be paid $78,673. Similarly, if the remuneration and workload of some Members of provincial and territorial legislatures were to be examined and

compared to that of an MP, there is the inclination to raise MPs' salaries toward the level paid in the private sector.

There must, however, always be a difference between those in the private sector and those who offer themselves for public office. If the private-sector comparison set out in the Hay Management Consultants' Report were to be adopted, the salaries of MPs would have to be increased by $18,693, or 31 per cent. The Commission is not prepared to make such a recommendation.

Recommendation

Considering all of the factors set out in this Report and assuming that the recommendation for amending the indexing formula for MPs' salaries and expenses is implemented, then the Commission is prepared to recommend that the salaries of Members of both houses of Parliament be increased by 4 per cent effective immediately following the next general election.

In Canada's Parliamentary system, Members of the House of Commons are accountable to their electorate. Senators have no electorate and are accountable only to Parliament.

Records indicate that while most Senators work diligently at fulfilling their constitutional mandate as Senators, some infrequently attend sittings of the Upper House. Yet the penalty for non-attendance is almost meaningless. Currently, Senators who are absent from the Senate for more than 21 days a session are penalized $60 a day from both their salary and their expense allowance.

Recommendation

In fairness to those who diligently carry out their responsibilities, and given that accountability can only be measured by attendance at daily sittings and by participation in committee work, it is the recommendation of this Commission that the rules governing the non-attendance of Senators be amended so that those who are absent from the Senate Chamber for more than seven days a year, without a valid excuse, have the following deductions made:

(a) $500 per day from their salary; and

(b) $100 per day from their expense allowance.

In applying these two recommendations with respect to the Senate, the Commissioners are of the firm view that if parity in salaries between Members of the House of Commons and Senators is to be maintained, then the accountability provisions set out herein must be accepted by Senators.

Note

1. Association of the Bar of the City of New York, *Conflict of Interest and Federal Service*, (Cambridge: 1960), p. 19.

CHAPTER 2

Additional Allowances

Additional allowances are currently paid to Members of Parliament who hold the following positions: Prime Minister, Cabinet Ministers, Speaker, and Leader of the Opposition and others. (For a complete list and salary description see Figure 1.6.)

During the course of their deliberations, the Commissioners tried to devise a way in which those MPs who accepted extra responsibilities could be recognized and rewarded. Members and former Members were asked for their views on the matter and, while many agreed with the objective, none was able to offer a practical proposal.

This matter has been studied by past Commissions and their recommendations are reflected in Bill C-83, an Act to increase the number of positions in Parliament for which additional pay was granted. Introduced during the last Parliament, the Bill was unanimously adopted by the House of Commons, but died on the Order Paper in the Senate. (Bill C-83 did not extend to Senators). This Commission agrees with the terms of that bill with one exception. It believes that every Member of Parliament, including Senators, who accepts additional responsibilities should be compensated.

The Commissioners have reviewed the additional allowances already being paid to those Members of Parliament who have additional responsibilities. While the Commissioners fully recognize that these Members receive much less than their counterparts in both the public and private sectors, they are not prepared to

recommend that these allowances be increased at this time. Those Members who already receive additional allowances are in a better financial position than is the Member of Parliament and are, therefore, better able to meet the financial demands made on all Members of Parliament. In the view of the Commissioners, it is not a question of whether or not Members with additional responsibilities deserve more or not. Clearly they do. Rather it is a question of whether their financial compensation is so inadequate as to deter qualified Canadians from wanting to accept these important positions of added responsibility.

CHAPTER III

Expense Allowances

Currently, Members of the Senate receive an expense allowance of $9,500 and Members of the House of Commons receive an expense allowance of $19,900. The expense allowance was granted to Members of Parliament so that they would not have to pay for expenses directly related to the performance of their roles as MPs out of their own funds.

The expense allowance is similar to that given to union officials, business executives, salespeople, and others, who, like MPs, incur expenses because their work takes them away from home. Public servants and corporate employees are also paid their living costs or a per diem while working away from home. Professionals may charge their living costs away from home directly to their clients.

Traditionally, the expense allowance has been used to pay for the extra costs incurred by individuals because they are MPs. These costs include:

- The cost of a second home, apartment, or hotel room;
- The utilities and maintenance of a second home;
- The cost of a second car;
- The repairs and maintenance of a second car;

- Day care and babysitting caused by the necessary absence of both the MP and spouse at public functions;
- Extra drycleaning costs;
- Fundraising donations (MPs are a favoured target of fundraisers);
- Meals while travelling;
- Hospitality in Ottawa for visiting constituents; and
- Increased clothing costs.

The Commissioners found most MPs use 100 per cent of their expense allowance on legitimate costs directly related to their work as representatives of their constituency. Many spend more than their allowance and must dip into their own pockets.

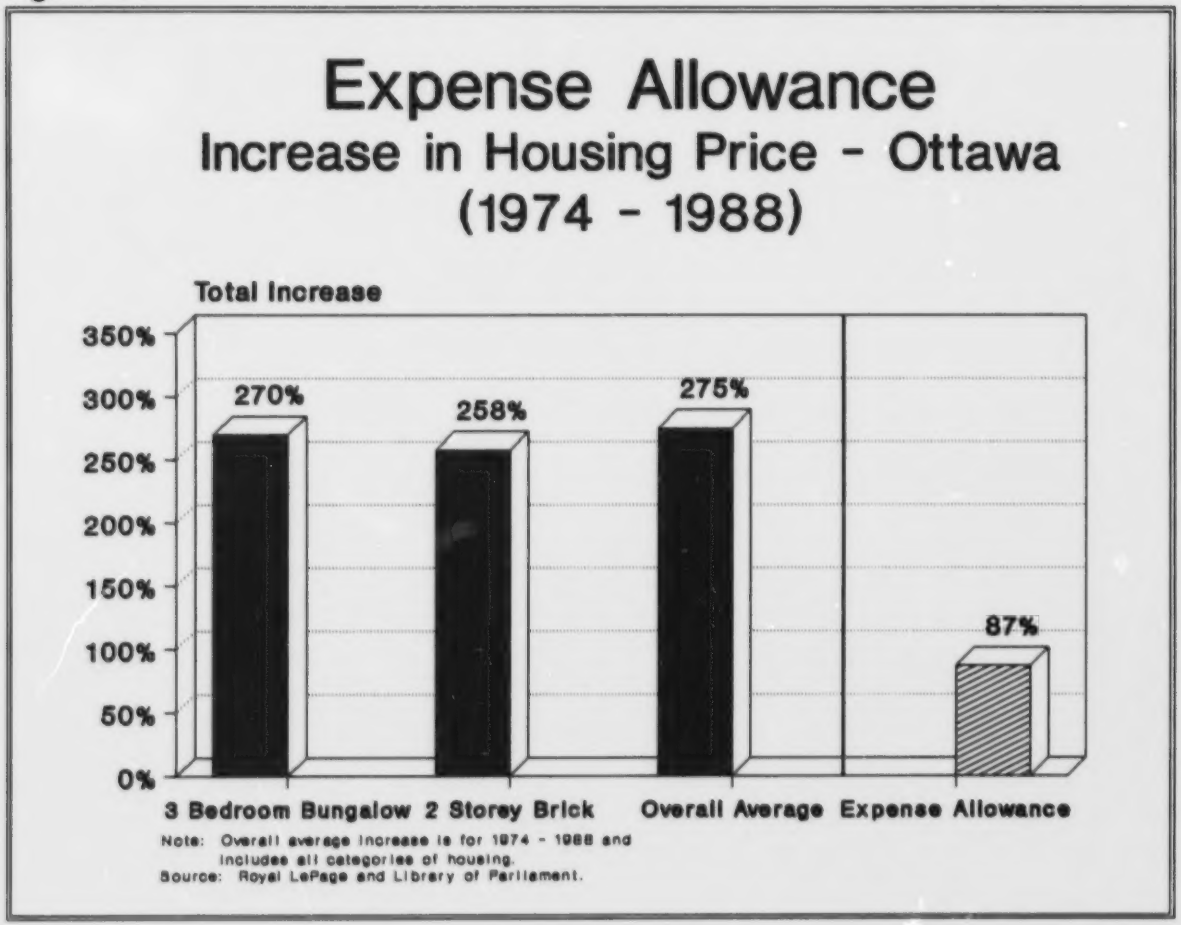
The Commissioners believe the expense allowance is necessary for MPs to properly serve their constituents. The Commissioners also believe that the current system is unfair. For this reason, the establishment of an accommodation allowance of $500 a month is recommended (see Chapter IV).

If the expense allowance had been indexed to inflation to the end of 1988, MPs would be receiving $28,938. This is $3,038 more than the combined recommended accommodation allowance and expense allowance. Nonetheless, it is believed by the Commissioners that the existing expense allowance with the addition of the accommodation allowance is fair and need not be increased.

In order to avoid the problems of constantly adjusting Members' allowances so that they can more or less keep up with the cost of living, the Commission recommends that the indexing formula which has been used since 1976 be changed (see Chapter 8). This formula, which partially

indexes allowances, is unfair to MPs because it does not keep pace with the cost of living (see Figure 3.1). It is also confusing to the public, most of whom believe that the allowances of MPs are fully indexed. In fact, they are not.

Figure 3.1


Expense Allowance
Increase in Housing Price - Ottawa
(1974 - 1988)
Total Increase
350%
300%
250%
200%
150%
100%
50%
0%
270%
258%
275%
87%
3 Bedroom Bungalow
2 Storey Brick
Overall Average
Expense Allowance
Note: Overall average increase is for 1974 - 1988 and includes all categories of housing.
Source: Royal LePage and Library of Parliament.

CHAPTER IV

Accommodation Allowance

Although previous Commissions have recommended a specific accommodation allowance for Members of Parliament, currently none exists. Members of the House of Commons are expected to pay the costs of maintaining a second residence from their existing expense allowance.

The Members' expense allowance originally was intended to cover a Member's expenses not normally incurred in other occupations. The most obvious example is the cost of living and working four or five days a week in Ottawa, away from the constituency, or, alternatively, retaining their home in the constituency and renting accommodation in Ottawa. Under the present system, however, Members who represent ridings in or near Ottawa and, therefore, reside in the area, receive the same allowance as those representing constituencies hundreds or thousands of kilometres away.

The expense allowance has not kept pace with inflation since 1974. Allowance increases have been only partially indexed to inflation. The decision not to fully index the expense allowance and not to increase it periodically to make up the difference has resulted in the amount being no longer enough to compensate Members for the cost of work-related expenses, in this case housing, which they would not otherwise have incurred (see Figure 4.1, 4.2, 4.3, and 4.4). This failure on the part of Members to adjust their expense allowance to the cost of living has affected more than just the cost of housing.

Figure 4.1 Increases in Housing Costs in Ottawa

Type of Housing	1974 Cost	1989 Cost	Increase
Basic three—bedroom brick bungalow	$49,000	$132,300	270%
Detached two—storey brick house	$72,000	$185,900	258%
Overall average selling price	$46,661	$128,434 (1988)	275%
MPs' expense allowance per annum	$10,600	$19,900	87%

Figure 4.3 Housing Costs in Ottawa Area

	Expense Allowance		Monthly Rent 1—Bedroom		Monthly Rent 2— Bedroom	
Year	Actual	Index	Actual	Index	Actual	Index
1974	$10,600					
1975						
1976						
1977	11,300					
1978	12,000	1.00	$248	1.00	$302	1.00
1979	12,700	1.06	258	1.04	306	1.01
1980	13,500	1.13	272	1.10	335	1.11
1981	14,700	1.23	299	1.21	367	1.22
1982	15,500	1.29	331	1.33	400	1.32
1983	16,800	1.40	368	1.48	452	1.50
1984	17,600	1.47	387	1.56	470	1.56
1985	18,200	1.52	419	1.69	514	1.70
1986	18,700	1.56	437	1.76	540	1.79
1987	19,100	1.59	450	1.81	581	1.92
1988	19,400	1.62	471	1.90	594	1.97
1989	19,900					

In 1974, the Members' expense allowance was $10,600. In order to keep pace with inflation, as measured by the Consumer Price Index, that allowance should have increased to $28,938 by the end of 1988. The current allowance is $19,900.

The provision of an accountable accommodation allowance is the best way to restore the

Figure 4.2

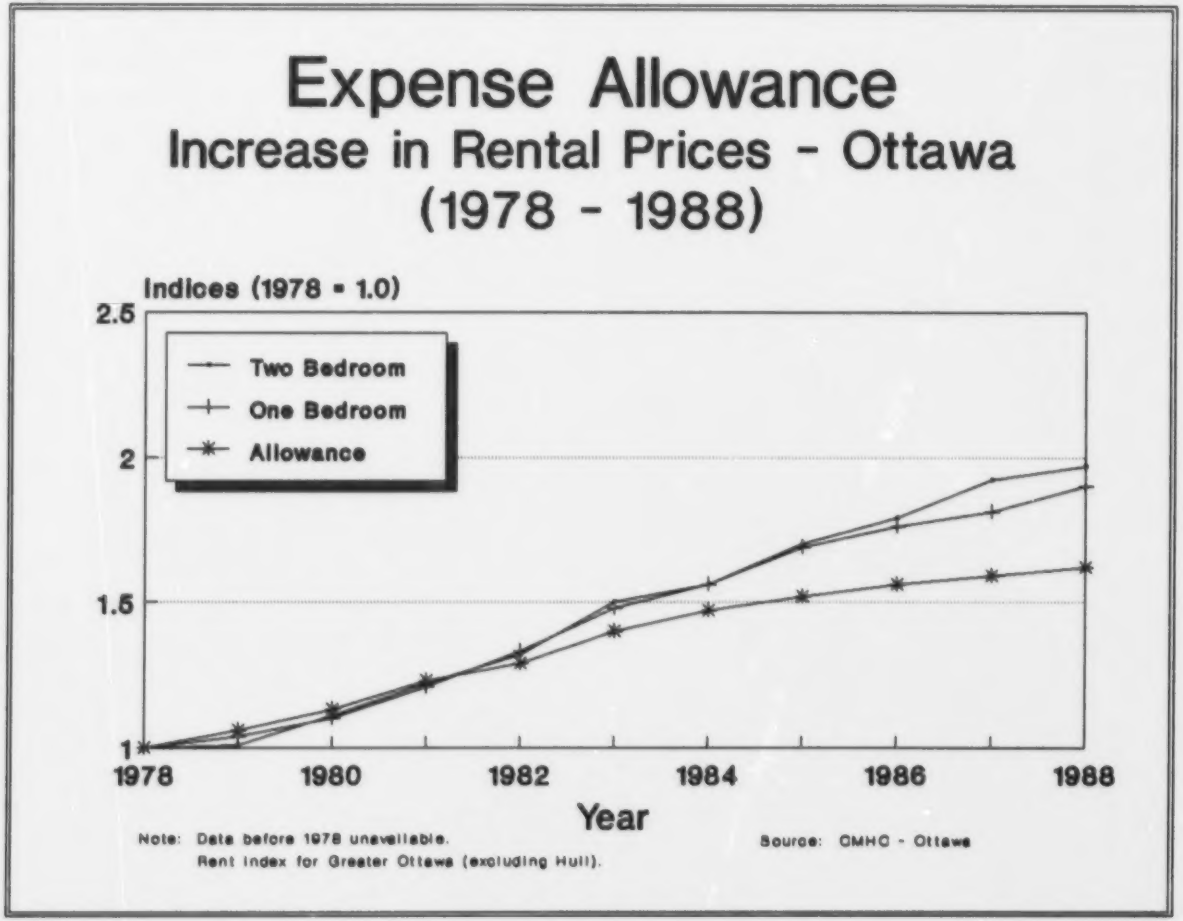
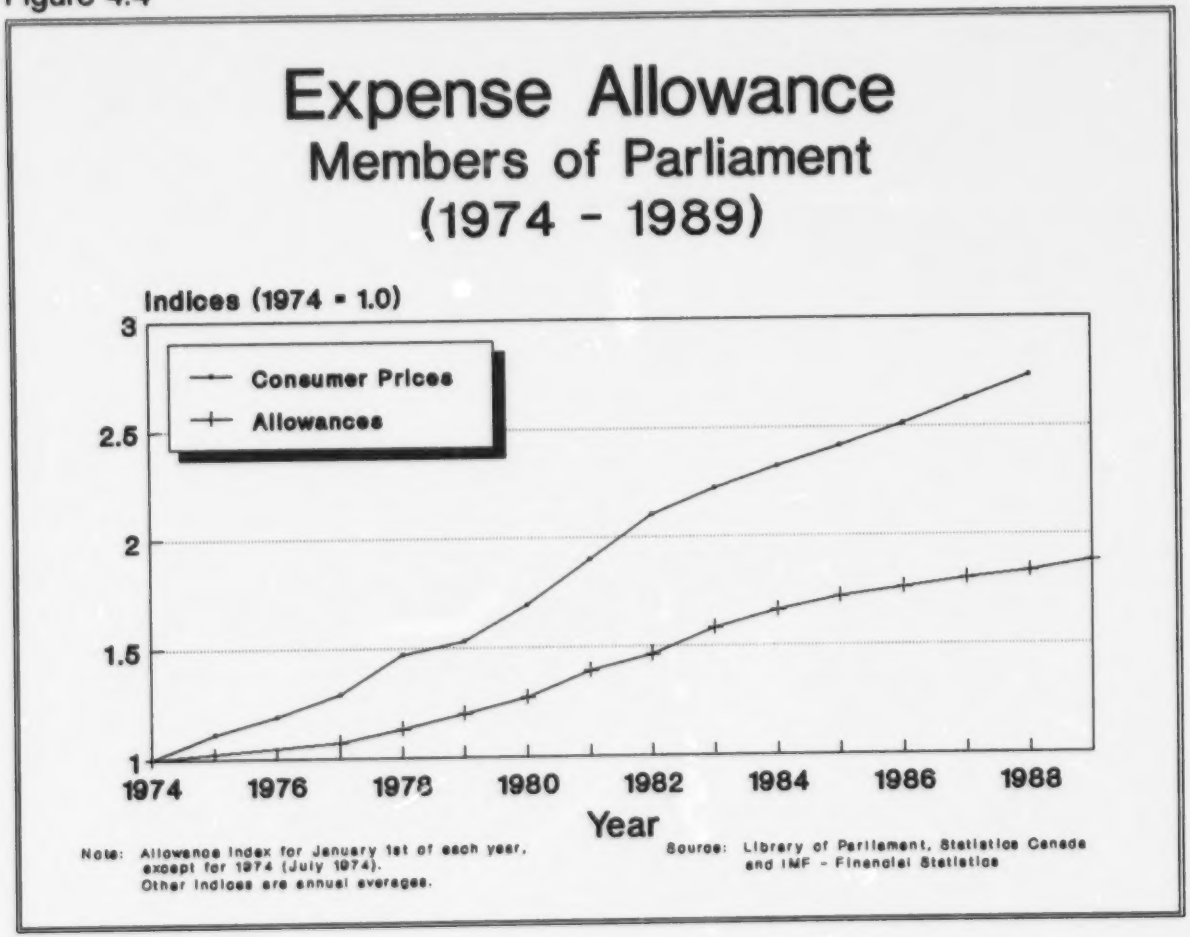

Expense Allowance
Increase in Rental Prices - Ottawa
(1978 - 1988)
Indices (1978 = 1.0)
2.5
2
1.5
1
Two Bedroom
One Bedroom
Allowance
1978
1980
1982
1984
1986
1988
Year
Note: Data before 1978 unavailable.
Rent index for Greater Ottawa (excluding Hull).
Source: CMHC - Ottawa

Figure 4.4


Expense Allowance
Members of Parliament
(1974 - 1989)
Indices (1974 = 1.0)
3
2.5
2
1.5
1
Consumer Prices
Allowances
1974
1976
1978
1980
1982
1984
1986
1988
Year
Note: Allowance index for January 1st of each year, except for 1974 (July 1974).
Other indices are annual averages.
Source: Library of Parliament, Statistics Canada and IMF - Financial Statistics

purchasing power of the expense allowance. Even though the purchasing power of Members is not fully restored to 1974 levels with the introduction of the accommodation allowance, it is nonetheless fair to MPs and more readily acceptable to most Canadians.

In reviewing the matter of an accommodation allowance, the Commissioners looked at a number of factors, in particular the increases in housing prices and rents relative to the increase in the expense allowance. They believe that any accommodation allowance must reflect the current cost of housing in Ottawa.

The accommodation allowance should only be paid to Members who represent constituencies or whose principal residence is located more than 50 kilometres from Parliament Hill. National Capital area MPs do not incur this expense. The Commissioners further recommend that the allowance be paid only where the expense is supported by receipts. These expenses would include rental payments, receipted housing costs (excluding mortgage payments), and/or hotel bills to a maximum of $6,000 a year.

The Prime Minister, Leader of the Opposition, and the Speaker of the House of Commons are ineligible for the accommodation allowance as they are provided with a residence while in office.

The accommodation allowance is necessary because Members of the House of Commons work both in their constituencies and in Ottawa. By the very nature of their work, these Members represent their constituents. They meet, usually in the constituency office on weekends, with constituents who have a variety of concerns and they work to resolve those concerns the following week in Ottawa.

Members should not be discriminated against because of the manner in which their

accommodation expenses are incurred. In many cases, Members have young families. They have sold their home in the constituency and purchased in the Ottawa area and rent in the constituency. Some own homes in both the Ottawa area and the constituency. All are incurring additional costs. Very few of these Members have accommodation costs less than $500 per month.

Senators do not have the same responsibilities as Members of the House of Commons. This Commission's recommendation with respect to an accommodation allowance applies only to Members of the House of Commons who must, because of the nature of their job, incur additional housing costs.

Recommendation

The Commission recommends that:

(a) Members of the House of Commons be paid an accommodation allowance of no more than $6,000 a year;

(b) This allowance be paid only to those Members of the House of Commons whose constituencies or principal residences are more than 50 kilometres from Parliament Hill; and

(c) This allowance be paid only where it is supported by appropriate receipts.

CHAPTER V

Partial Indexation of Salaries and Allowances

Since 1976, the allowances of Members of Parliament have been partially indexed. Beginning January 1, 1976, allowances were indexed by the lesser of the increase in the Industrial Composite Index or 7 per cent. That is, their salaries could not increase by more than 7 per cent no matter what average pay raises or the cost of living were. Increments to these allowances were to be implemented on January 1 of every year.

In 1981, the *Senate and House of Commons Act* was amended to increase allowances by the *lesser* of the increase in the Industrial Composite Index (now replaced by the Composite Aggregate Index) or the Consumer Price Index *less* 1 per cent. The formula was overridden by the Minister of Finance on two occasions. In 1982, the allowances rate of growth was capped at 6 per cent for the period of July 1, 1982 to December 31, 1983, and 5 per cent for the period January 1, 1984 to December 31, 1984. For the year 1986, the Government reduced the expense allowance by $1,000.

It appears to the Commissioners that the reason for the limits on the increases in the allowance has been to persuade the public that Members of Parliament were taking only modest pay increases and to some degree were imposing financial sacrifice on themselves. From the response received from the public, it is apparent that MPs have failed totally in these objectives. Most Canadians believe that MPs' allowances are fully indexed.

In the opinion of the Commissioners, the partial indexing of MPs' allowances has been a double failure. Not only do most Canadians believe, and resent, that the allowances are fully indexed, but MPs themselves complain that they are falling further behind with each succeeding year. One Senator gave the Commission Figure 5.1 to illustrate his point.

Figure 5.1 Effect of Partial Indexing on MPs' salaries

Year	Base Compensation Actual	CPI Index	Compensation to Keep Up with CPI	Loss in Purchasing Power	Loss in 1988 $	Cumulative Loss 1988 $
1974	$24,000	1.00	$24,000	0	0	0
1975	24,000	1.11	26,592	2,592	6,386	6,386
1976	24,000	1.19	28,586	4,586	10,512	16,898
1977	25,500	1.29	30,873	5,373	11,403	28,302
1978	26,900	1.40	33,621	6,721	13,098	41,400
1979	28,600	1.53	36,714	8,114	14,481	55,880
1980	30,600	1.69	40,459	9,859	15,966	71,846
1981	43,800	1.90	45,516	1,716	2,471	74,317
1982	48,600	2.10	50,432	1,832	2,380	76,697
1983	50,300	2.22	53,357	3,057	3,754	80,451
1984	52,800	2.32	55,705	2,905	3,417	83,868
1985	54,600	2.41	57,933	3,333	3,770	87,638
1986	56,100	2.51	60,308	4,208	4,572	92,210
1987	57,400	2.62	62,913	5,513	5,741	97,951
1988	58,300	2.73	65,460	7,160	7,166	105,117
1989	60,000					

The present system has led to the inherent inability of a Member of Parliament to keep pace with the cost of living. It has also led to the popularly-held belief that MPs had looked after themselves first by fully indexing their allowances.

It is apparent to the Commissioners that the current system must go. There are two options: either abandon indexing altogether or adopt a

fairer, more meaningful way of keeping pace with inflation.

Abandoning indexation would not improve matters greatly because MPs would fall even further behind inflation while they debated whether they should increase their salaries. If history has taught anything in this regard, it is that MPs would delay increasing their own salaries until the situation became intolerable, at which point they would have to vote themselves a sizeable increase just to keep pace with the cost of living. This large increase, made all at once, would anger the public even more; it would appear as if the MPs were voting themselves a huge pay raise.

Recommendation

The Commissioners recommend the allowances of Members of Parliament be indexed in a meaningful and fair way. It is their view that these allowances should be indexed to the *average* of the Consumer Price Index and the Industrial Aggregate Index for the preceding 12 months.

CHAPTER VI

Other Allowances

The Commission has reviewed other allowances paid to Members of Parliament. These include staffing allowances, constituency allowances, telephone services, and insurance coverage. These allowances were found to be adequate. Recent changes made by the Board of Internal Economy have met MPs' needs.

The Commission has reviewed the provisions for staff available to former Prime Ministers. Currently, former Prime Ministers who still serve in Parliament are entitled to one additional assistant and one additional secretary. These arrangements are made available to these former Prime Ministers for the purpose of arranging the papers relating to their term in office, writing their memoirs and responding to the considerable correspondence sent to former Prime Ministers. The papers and memoirs of former Prime Ministers are part of Canada's historical legacy.

Former Prime Ministers of Canada often become world figures and their attendance is often requested on the world scene. Canadians are proud of the reputation enjoyed by former Prime Ministers as international elder statesmen.

At the present time, former Prime Ministers who no longer serve in Parliament receive no allowance for staff.

The Commission believes that former Prime Ministers deserve some support for their important work.

Recommendation

The Commission recommends that all former Prime Ministers receive the same support as is currently available to all former Governors-General.

CHAPTER VII

Transportation

The Commissioners reviewed the existing transportation arrangements for Members of Parliament and found them adequate.

For almost all Members of the House of Commons, air travel is not only a necessity, it is part of the job. They must work both in their constituencies and in Ottawa. The taxpayers of Canada pay for this air fare so that Members can do their job.

Every Member of Parliament is entitled to 64 return trips, or "travel points", per year between their home base and Ottawa. The Member may use a limited number of these travel points to travel to other destinations in Canada. Their spouses, family members, or staff may also use some points to travel either between Ottawa and their home, or sometimes elsewhere in Canada. Some Members have asked that the restrictions placed on travel by their spouses, family, or staff be reduced. The Commissioners examined this matter and they found that the restrictions currently in place are reasonable and appropriate.

Members are not expected to gain any personal benefit by travelling to their ridings. With the introduction of airline frequent-flyer incentives, the possibility to accrue a personal benefit, at no cost to anyone but the airline, has emerged as a feature of air travel in Canada. Members of the House of Commons have reacted appropriately by turning over their bonus points to the House of Commons. These points are then used by Parliament to pay for Parliamentary

travel. Already hundreds of thousands of taxpayers' dollars have been saved.

The Commission was informed Senators do not turn their air travel bonus points over to Parliament. In the opinion of the Commissioners, parliamentarians should not derive a personal gain from something paid for by the taxpayers.

Recommendation

The Commission urges that Senators follow the example set by their colleagues in the House of Commons and, in future, have travel bonus points accrue to Parliament rather than to themselves.

CHAPTER VIII

Pensions

It was not clear whether this Commission's mandate extended to the making of recommendations with respect to the pensions of Members of Parliament. The Order-in-Council under which it was appointed stated that the Commission was to "inquire into the adequacy of allowances payable to Members of Parliament...". Strictly speaking, pensions are not included as these are only paid to former MPs. Previous Commissions also appeared to interpret their mandates in this way, although the Clarke-Campbell Commission did make comments and recommendations on the issue of pensions. This Commission dealt with the issue as well, partly because both MPs and the public have made numerous submissions on the matter to the Commission.

Pensions for former MPs are a matter of some controversy, even though they are a common feature of employment in both the private and public sectors. Parliamentarians strongly believe that they are entitled to their pensions. Many Canadians believe that these pensions are not deserved. It is therefore useful to look at the pension, who is entitled to it, when and how it is calculated, and what the MP pays for it. Pensions for Members of the Senate are calculated differently from those of Members of the House of Commons.

Senators' Pensions

Senators' pensions are calculated as follows: Senators who have served six years or

more in Parliament accumulate pension benefits at an annual rate of 3 per cent to a maximum of 75 per cent of the sessional allowance of the best six consecutive years, after 25 years in the Senate. For example, a Senator retires after ten years' service. For the past six years, the average of the sessional allowance would be $56,533 x .03 x 10 (years' service) = $16,959.90, or $1,413.32 monthly.

In order to receive that pension, a Senator must pay 7 per cent of his/her salary to the pension plan. Many Senators are of the opinion that these pensions are too low and point out that of those currently receiving a pension:

10% receive less than $5,000 per annum;

55% receive less than $15,000 per annum; and

80% receive less than $25,000 per annum.

Of surviving spouses:

19% receive less than $5,000 per annum;

63% receive less than $10,000 per annum;

75% receive less than $15,000 per annum; and

None receive more than $25,000 per annum.

By most standards, these pensions are not generous.

Pensions of Members of the House of Commons

Under the *Members of Parliament Retiring Allowances Act*, Members of the House of Commons

who have served in Parliament for a minimum of six years receive a pension when they cease to be a Member. After six years' service, pension entitlement is calculated at the rate of 5 per cent a year of the average sessional allowance received over the best consecutive six years of pensionable service multiplied by the total pensionable years of service.

The average mean period for which a person is a Member of the House of Commons is 4.6 years. Members do not qualify for a pension until they have served six years. For those who do qualify for a pension based on six years' service, the pension is calculated as follows: the sessional allowance of the best consecutive six years' service multiplied by the number of years of service, multiplied by the benefit accumulation rate; for example, $56,533 x 6 x .05 = $16,959.80 per annum, or $1,413.32 monthly.

In order to receive these benefits, Members must contribute 11 per cent of their sessional indemnity, that is, $6,600 per annum this year.

Pension benefits are, of course, fully taxable.

In 1988, there were 113 Members who did not return to the House of Commons. They either retired or were defeated in the election. Of those 113 former Members, 51 received pensions and 62 did not. Put another way, after the 1988 election, the majority (55 per cent) of former Members of the House of Commons did not receive a pension.

Increases in Members' pensions do not vest until they reach the age of 60. Thereafter, pensions are indexed in the same way as the Canada Pension, Public Servants, RCMP and Armed Forces pensions.

Although in most cases pension benefits for former MPs are not overly generous, they are adequate. (See Figures 8.1 and 8.2.) Some

Senators made a strong argument that their pensions should be identical to those of Members of the House of Commons. Unlike most Members of the House of Commons, however, Senators do not have to interrupt their careers in order to accept an appointment to the Senate. Senators serve until they are 75. They have job security. They do not accept the risks of being elected. The Commissioners are not prepared, therefore, to recommend that Senators' pensions be calculated on the same basis as those of Members of the House of Commons.

Figure 8.1 Pension Benefits Currently Paid to Former Members of the House of Commons

Per cent			
5%	receive less than	$5,000	per annum
28%		$10,000	
43%		$15,000	
51%		$20,000	
68%		$25,000	
82%		$30,000	
90%		$35,000	

Figure 8.2 Pension Benefits Currently Paid to Surviving Spouses of Former Members of the House of Commons

Per cent			
12%	receive less than	$5,000	per annum
52%		$10,000	
75%		$15,000	
90%		$20,000	

After having reviewed all sides of the issue, the Commissioners believe that the current pension benefits are adequate at the present time.

CHAPTER IX

Severance Pay

Members can receive as their severance pay 50 per cent of their sessional allowance and, if applicable, 50 per cent of any additional allowance payable to Members occupying certain positions such as Minister, House Leader, Whip, etc.

The purpose of severance pay is to allow former employees who have been dismissed or who have resigned sufficient time and financial support to re-establish themselves in the work-force. It is for this reason that severance pay is a common feature in both the public and private sectors. Currently, Members who are eligible for pensions or who resign their seats, other than because of a disabling health problem, are not entitled to severance pay.

Everyone who has lost a job goes through a period of difficulty. No matter what the causes, dismissed employees often blame themselves for their predicament. They very often suffer self-doubt and a loss of self-confidence. This occurs at a time when they must be at their very best to impress a prospective employer or business partner.

This period is even more difficult for the former Member of the House of Commons. When persons run for Parliament, they cut their ties with their former employment. The defeated Member must start afresh. Frequently that is not easy. In 1981, Mark Rose, a former Member, said the following:

> My four NDP colleagues who went down to defeat in 1980 were not so lucky. Three of the four had seven distinguished years as parliamentarians. All were good MPs, but as so often happens when vote shifts occur, being a good MP is like being a spectator at a shoot-out. You can be gunned down anyway. Of the four, not one had a job to go back to the day after the election. One though, after some months, was reluctantly taken back by his school district because the contract demanded it. Two others still cannot find jobs equal to those they left on first becoming elected and the third started his own business and is in debt to the bank for thousands of dollars.[1]

Mr. Rose's comments, made a year and a half after the previous federal election, point out the difficulties faced by many former Members of the House of Commons.

It has been suggested that, as a result of these difficulties, the Commission should recommend that the severance pay for former Members of the House of Commons who do not qualify for pensions be increased from six-months' to twelve-months' pay.

The Commission recognizes that there is some merit to this proposal. It is not, however, prepared to go that far.

Recommendation

The Commission recommends that:

(a) The existing provisions for severance pay be retained;

(b) If after six months, former Members still do not have a job, they can file an

affidavit to that effect and receive 75 per cent of their monthly severance pay for the next three months, and

(c) If after nine months, former Members still do not have a job, they can file an affidavit to that effect, and receive 50 per cent of their monthly severance pay for the following three months.

Note

1. Canada, House of Commons, *Debates* (July 9, 1981) 11,383.

CHAPTER X

Future Commissions

In the course of fulfilling their mandate, the Commissioners were surprised by the fact that many members of the public believe that both Commissioners are still Members of Parliament. In the minds of many citizens, the Commissioners are raising their own salaries, are self-dealing, and are, therefore, in a conflict-of-interest situation.

For the past ten years, successive Commissions have been composed of former MPs. It was hoped that this would avoid not only the reality but the appearance of self-dealing and conflict of interest. In the Commissioners' opinion, this practice has not had the desired effect and should be amended.

The Commissioners believe it makes eminent good sense to appoint former MPs to these Commissions, because -- assuming the Members of Parliament themselves are excluded -- former MPs are the people who best know the responsibilities and duties of an MP. The Commission is not recommending, therefore, that former MPs be prevented from sitting on Commissions of this kind. It does recommend the membership of future Commissions include non-politicians.

In order to emphasize its independence from the Government, the Commission recommends that, in future, the Chairperson of the Commission to Review Allowances of Members of Parliament be someone who has not served as a Member of either House of Parliament. That Chairperson can be a retired judge, an academic, a businessperson, or

a union official. The person should be seen as someone totally impartial.

One of the Commissioners should be a former Member of Parliament. This recommendation is made because the role and responsibilities of MPs are unique and the problems they encounter can be best explained and dealt with by someone who has had first-hand experience.

Governments may also want to consider appointing a second non-politician to future Commissions. In doing so, it would be clear that the Commission is weighted two-to-one in favour of non-politicians, thus emphasizing its impartiality.

This Commission makes a recommendation to further remove any suggestion that MPs are guilty of self-dealing. Following the Report of each Commission, MPs must necessarily ratify, amend, or reject the Commission's recommendations. Current legislation puts them in the position of voting themselves a pay raise.

This Report has already set out the loss in purchasing power of the MPs' allowances. These deficiencies must be corrected now, rather than four years from now, when the situation will be compounded by four more years of erosion of that purchasing power.

It is the recommendation of this Commission that the *Parliament of Canada Act* be amended so that future Commissions to Review Allowances of Members of Parliament would be appointed within one year after an election and their report would be tabled and dealt with by the Government of the day. Its recommendations relating to salaries and allowances which pass into law would take effect only during the next Parliament, that is, after the succeeding election. This proposal removes any suggestion of self-dealing because Members of the current Parliament cannot vote an increase for themselves, but only for Members of the next Parliament.

Recommendation

This Commission recommends that:

(a) The procedure establishing Commissions to Review Allowances of Members of Parliament be amended so that in the future the Government would appoint a non-politician to the position of Chairperson of the Commission, and a non-politician and a former MP as Commissioners;

(b) The Commission be appointed within one year of the preceding election; and

(c) Recommendations of Commissions to Review Allowances of Members of Parliament as passed into law take effect after the next federal election and would be applicable during the life of the succeeding Parliament.

CHAPTER XI

Summary of Recommendations

---

1. In order to attract qualified Canadians from all income levels to Parliament and to offset the loss in purchasing power of salaries of Members of Parliament over the past fifteen years, the Commission recommends that Members of Parliament receive a pay raise of 4 per cent following the next general election.

2. To enhance the accountability of some Senators, it is recommended the penalties for non-attendance in the Senate be amended in the following ways:

   (a) The number of days a Senator may be absent from the Chamber without excuse be reduced from 21 days per session to 7 days per calendar year;

   (b) The deduction made from Senators' salaries for absences, as set out in (a) herein, be increased from $60 per day to $500 per day; and

   (c) The deduction made from Senators' expense allowances for absences, as set out in (a) herein, be increased from $60 per day to $100 per day.

3. To recognize the important and valuable work being carried out by Members who occupy certain positions in Parliament and who currently receive no additional allowances for that work, the Commission recommends the provisions of Bill C-83, introduced in the last Parliament, be re-introduced into this Parliament with amendments to include Chairpersons of Senate Committees in the Bill.

4. In order to partially compensate Members of the House of Commons for the additional costs of maintaining an Ottawa-area residence, and because housing prices and costs in the region have increased up to 275 per cent, whereas the Members' expense allowance has increased 87 per cent, it is recommended that an accountable accommodation allowance of $6,000 per annum be made available to Members.

5. To assist all former Prime Ministers in arranging the papers pertaining to their term of office and to provide consistent treatment for all former Prime Ministers whether they are still Members of Parliament or not, it is recommended that all former Prime Ministers receive the same support as that currently available to former Governors-General.

6. The partial indexing of Members' salaries and allowances has resulted in considerable confusion and because the existing formula fails to keep pace with the cost of living and compounds that failure annually, it is recommended, therefore, that the current indexing formula be amended so that it is based on the average of the Consumer Price Index and the Industrial

Aggregate Index for the preceding twelve months.

7. In order to demonstrate Parliament's commitment to fiscal responsibility and in order to provide a good example for all Canadians, it is recommended that Senators follow the example set by their colleagues in the House of Commons and have the air-travel points awarded to them for air fares paid for by Parliament accrue to Parliament.

8. In recognition of the difficulties many Members of the House of Commons face upon their defeat and, in particular, the difficulty many face in re-establishing themselves in the work-force, the Commission recommends that partial severance pay be extended to those Members who are not entitled to a pension and are still unemployed for more than six months and up to twelve months from the date of their departure from office.

9. In the future, Commissions to Review Allowances of Members of Parliament must appear to be as impartial as possible and their recommendations must be dealt with with as much objectivity as possible on the part of Parliament, therefore, it is recommended that the process governing future Commissions to Review Allowances of Members of Parliament be amended in the following ways:

   (a) The Chairperson and one Commissioner be non-politicians, and only one Commissioner be a former parliamentarian;

(b) The Commission be appointed within one year of the preceding election; and

(c) The Commission's recommendations with respect to salaries and allowances, although they would be passed by the Parliament of the day, would come into effect only after the following general election.

APPENDICES

Appendix 1

Parliamentary Sessional Sitting Days for the Senate

Year	Days
1978	99
1979	61
1980	74
1981	94
1982	95
1983	69
1984	69
1985	85
1986	74
1987	62
1988	90

Note: This does not include those days on which Senators participated in Committee work.

Appendix 2

Public Notice of the Commission to Review Allowances of Members of Parliament

Members of Parliament Allowances Review

Pursuant to the Parliament of Canada Act, a Commission has been established to review the salaries and allowances of Senators and Members of the House of Commons. The Commission invites written representations from interested individuals and organizations on this subject.

Correspondence should be submitted before May 15, 1989, to:

Commission to Review Allowances
of Members of Parliament
P.O. Box 1518 Station "B"
Ottawa, Ontario
K1P 5R5

Honourable Gerry St. Germain, P.C.
Chairman

Honourable Francis Fox, P.C., Q.C.
Commissioner

Commission to Review Allowances of Members of Parliament

CANADA

Commission chargée d'étudier les indemnités des parlementaires

Appendix 3

Letter to Senators and Members of the House of Commons

April 3, 1989

Dear

The Government of Canada recently appointed the undersigned as Commissioners "to inquire into the adequacy of the annual variations of sessional allowances payable to Members of the Senate and House of Commons and of other allowances payable to them and to report thereon to the Governor in Council with such recommendations as they consider appropriate, within six months after the time of our appointment", which was 10 February 1989.

We are therefore most interested in the views of the Members of the Senate and House of Commons who will be affected by our recommendations, and we invite your comments on the above matter.

For those who wish to provide us with their comments in writing, our mailing address is:

The Commission to Review Allowances
of Members of Parliament
P.O. Box 1518, Postal Station "B"
Ottawa, Ontario
K1P 5R5

Those who may wish to provide us with their views in person are most welcome to do so. We will be holding hearings from April 10, 1989 to April 14, 1989 inclusive in Ottawa and welcome your participation. Those Senators/Members/Ministers who wish to appear before us may contact Marie Dionne or Sylvie Kutt at 995-3192.

As we are subject to a strict time requirement we would ask that all submissions, either written or in person, be forwarded to us by April 30, 1989.

In your submission, please feel free to comment not only on the adequacy, or otherwise, of the salaries, allowances and benefits including pensions, of Members of the Senate and House of Commons and also the adequacy or otherwise of those of the Speakers of both Houses, Cabinet Ministers, Opposition Party Leaders, House Leaders, Whips, Parliamentary Secretaries and any other Member of either House who is asked to perform duties in addition to those of a Member of either House.

Rest assured that all of the **submissions you make to us will be kept totally confidential by the Commissioners.**

We look forward to receiving your comments.

Yours truly,

Gerry St.Germain, Chairman

Francis Fox, Commissioner

Appendix 4

Questionnaire Submitted to Senators

IDENTITY NUMBER _____

SECTION A - GENERAL INFORMATION

1. Are you:

   a. married? _____
      with dependent children? _____
      without dependent children? _____

   b. single? _____
      with dependent children? _____
      without dependent children? _____

2. Does your family reside with you in Ottawa while the Senate is in session?
   Yes _____ No _____

3. a. At the present time, do you maintain a second residence, in addition to your permanent residence?
      Yes _____ No _____

   b. Please explain. _____
      _____

4. Do you presently hold any position of additional responsibility in the Senate for which you are compensated financially?
   Yes _____ No _____

SECTION B - REMUNERATION

1. a. Do you believe the present income of a Member of the Senate is adequate compensation for the job?
      Yes _____ No _____

b. If not, what salary do you suggest?

_____

_____

2. a. Have you found it necessary to depend on "outside income" in addition to your Senatorial income in order to perform your duties as a Member of the Senate?

Yes _____ No _____

b. If yes, by what amount per year? _____

_____

3. a. Is your Senatorial income your sole means of support?

Yes _____ No _____

b. If not, what amount of outside income is available to you on a yearly basis?

$0 - $5,000 _____
$5,000 - $10,000 _____
$10,000 - $15,000 _____
$15,000 - $20,000 _____
$20,000 plus _____

4. Re: Sessional Allowance and Expense Allowance for Members of Parliament: The Parliament of Canada Act provides that certain allowances (and salaries for additional responsibilities) are to be increased automatically January 1 of each year by one percent, (1%) less than the lesser of an amount equal to the percentage increase in the Industrial Aggregate or the Consumer Prince Index for the preceding twelve months.

a. Do you favour such a formula?

Yes _____ No _____

b. If no, what alternatives or variations would you s ıggest? _____

_____ _____

5. Certain Senators perform additional duties related to the Senate, such as: Speaker,

Leader of the Government in the Senate; Leader of the Opposition in the Senate; Deputy Leader of the Government in the Senate; Deputy Leader of the Opposition in the Senate, Government Whip and Opposition Whip in the Senate.

a. Are there any other positions that should be added to this list? _____

_____

b. Do you have any comments on the principles and the amounts of additional pay for these positions?

_____

_____

6. Some Senators carry a heavier burden than others both in the Chamber and in Committees.

a. Do you believe that those Senators who do more work should receive more remuneration than those who do less?

Yes _____ No _____

b. If so, what method would you suggest for determining the difference in the remuneration? _____

_____

7. The present expense allowance for Senators provides a specified tax-free amount with no requirement for receipts. In the past, this expense allowance has been controversial because its tax-free nature has lead many Canadians to conclude that all allowances, including the Basic Sessional Allowance (salary), are tax exempt, a benefit not enjoyed by most Canadians.

a. Do you believe that the current expense allowance should be changed?

Yes _____ No _____

b. If yes, then what, if anything, do you recommend in its place? _____

_____

c. Do you favour a monthly housing allowance?

Yes _____ No _____

d. Would you favour a per diem allowance for meals and other expense while away from home, an approach used in many Canadian Provincial legislatures?

Yes _____ No _____

e. Do you believe Senators should be obliged to provide receipts for expenses actually incurred?

Yes _____ No _____

f. If Parliament adopted a system wherein Senators were obliged to provide receipts for expenses actually incurred, do you believe there should be a limit on those expenses?

Yes _____ No _____

SECTION C - PENSIONS AND SEVERANCE

1. a. In your opinion, are the pensions currently available to Senators adequate?

Yes _____ No _____

b. If no, what changes would you like to see in the current pensions for Senators? _____

_____

SECTION D - STAFFING

1. a. In your view, is the secretarial help for Members of the Senate sufficient?
   Yes _____ No _____

   b. If no, please state your requirements.
   _____
   _____

2. In your view, is the office space and related support services adequate?
   Yes _____ No _____

SECTION D - TRANSPORTATION

1. On an average, how frequently do you return to your home province or participate in official or public business in other parts of the country during the time the Senate is in session?
   _____ (times per month)

2. Are you of the view that the existing transportation allowances are adequate?
   Yes _____ No _____

SECTION E - FURTHER SUGGESTIONS

1. Are there other aspects of the nature of your work or your expenses that should be considered by this Commission in formulating its Report? _____
   _____

COMMENTS

_____
_____

Appendix 5

Questionnaire Submitted to Members and Former Members of the House of Commons

IDENTITY NUMBER _____

SECTION A - GENERAL INFORMATION

1. a. Size of constituency (square miles or square kilometers) _____

   b. Number of electors _____

   c. Is constituency urban? _____
   rural? _____ equal mix? _____

2. Is constituency located in Ottawa or within a fifty mile (eighty kilometer) radius of Ottawa?
   Yes _____ No _____

3. a. Number of years as a Member of Parliament _____

   b. Do you presently hold any position of additional responsibility in the House of Commons for which you are compensated financially?
   Yes _____ No _____

SECTION B - REMUNERATION

1. a. Do you believe the present income of a Member of Parliament is adequate compensation for the job?
   Yes _____ No _____

   b. If not, what salary do you suggest?
   _____

2. a. Have you ever found it necessary to rely on "outside income" in addition to your parliamentary income in order to perform your duties as a Member of Parliament?

Yes _____ No _____

b. If yes, by what amount per year?

_____

c. Do you anticipate having to rely on outside income in the future in order to properly perform your duties as a Member of Parliament?

Yes _____ No _____

d. What amount of outside income is available to you on a yearly basis?

$0 - $5,000 _____
$5,000 - $10,000 _____
$10,000 - $15,000 _____
$15,000 - $20,000 _____
$20,000 plus _____

3. In your opinion, have you been compelled to make substantial sacrifices in order that you may pursue a parliamentary career?

Yes _____ No _____

4. Has your previous business or profession suffered as a result of your election to Parliament?

Yes _____ No _____

5. a. If defeated, could you return to your former employment?

Yes _____ No _____

b. If yes,

(i) could you return at pay levels comparable to what you left?

Yes _____ No _____

(ii) could you return at pay levels comparable to those enjoyed by your peers at the time of your reintegration?
Yes _____ No _____

6. a. Does your constituency association reimburse you for any out-of-pocket expenses incurred in carrying out your duties as a Member of Parliament?
Yes _____ No _____

b. If yes, by what amount per annum?
_____

7. Re: Sessional Allowance and Expense Allowance for Members of Parliament: The Parliament of Canada Act provides that certain allowances (and salaries for additional responsibilities) are to be increased automatically January 1 of each year by one percent, (1%) less than the lesser of an amount equal to the percentage increase in the Industrial Aggregate or the Consumer Price Index for the preceding twelve months.

a. Do you favour such a formula?
Yes _____ No _____

b. If no, what alternatives or variations would you suggest? _____
_____

8. Do you have any comments on the principles of additional pay, and the amounts, for those Members of Parliament who perform additional duties, including:

- Speaker
- Deputy Speaker
- Deputy Chairman of the Committees of the Whole House
- Assistant Deputy Chairman of the Committee of the Whole House
- Prime Minister

- Leader of the Opposition
- Leaders of other recognized Political Parties
- Cabinet Minister
- Whips, Government and Opposition
- Opposition House Leader
- Parliamentary Secretaries
- Deputy Whips, Government and Opposition
- House Leader, other recognized political parties

a. Are there any positions that should be added to this list? _____

_____

9. a. Re: Conflict of Interest Guidelines: Are you aware of the Guidelines that are presently in effect and how they apply to you?

Yes _____ No _____

b. If so, do you believe these Guidelines have affected or could affect your income-earning ability:

i. while you are a Member of Parliament? _____

ii. when you cease to be a Member of Parliament? _____

c. Are you aware of the proposed "Members of the Senate and House of Commons Conflict of Interest Act", Bill C-114, that died on the Order Paper in the last Parliament and how this would apply to you?

Yes _____ No _____

d. Do you have any comments on this legislation should it be re-introduced?

_____

_____

10. a. Do you believe that your remuneration as a Member of Parliament should be compared to someone working in the private sector?

Yes _____ No _____

b. If so, in your opinion how do you compare with someone with equivalent duties and responsibilities in the private sector? _____

_____

11. a. Do you believe your remuneration as a Member of Parliament should be compared to someone working in the public service?

Yes _____ No _____

b. If so, at what level:

Deputy Minister? _____
Assistant Deputy Minister? _____
Director General? _____

12. Some Members of Parliament carry a heavier burden than others, both in the House and in Committees.

a. Do you believe those Members who do more work should receive more remuneration than those who do less?

Yes _____ No _____

b. If so, what method would you suggest for determining the difference in remuneration? _____

_____

13. The present expense allowance for Members of Parliament provides for a specified tax-free amount with no requirement for receipts. In the past, this expense allowance has been controversial because its tax-free nature has lead many Canadians to conclude that all allowances, including the Basic Sessional Allowance (salary), are tax exempt, a benefit not enjoyed by most Canadians.

a. Do you believe that the current expense allowance should be changed?
Yes _____ No _____

b. If yes, then what, if anything, do you recommend in its place? _____
_____

c. Do you favour a monthly housing allowance?
Yes _____ No _____

d. Would you favour a per diem allowance for meals and other expense while away from home, an approach used in many Canadian provincial legislatures?
Yes _____ No _____

e. Do you believe Members of Parliament should be obliged to provide receipts for expenses actually incurred?
Yes _____ No _____

f. If Parliament adopted a system wherein Members of Parliament were obliged to provide receipts for expenses actually incurred, do you believe there should be a limit on those expenses?
Yes _____ No _____

SECTION C - HOUSING

1. At the present time, do you maintain a second residence in addition to your permanent residence?
Yes _____ No _____

Please explain. _____
_____

2. Are you:

   a. married _____
      with dependent children _____
      without dependent children _____

   b. single _____
      with dependent children _____
      without dependent children _____

3. Does your family reside with you in Ottawa while the House is in session?
   Yes _____ No _____

SECTION D - TRAVEL

1. a. On average, how frequently do you visit your constituency per month while the House is in session? _____
   _____

   b. Do you find the present travel arrangements adequate?
      Yes _____ No _____

   c. If not, what changes do you recommend?
   _____
   _____

SECTION E - MEMBERS' OFFICES

1. a. Do you find that the monies set aside to operate your constituency office(s) are adequate?
      Yes _____ No _____

   b. If not, how much additional funds do you believe are required? _____
   _____

2. Does your constituency office receive a supplementary allowance from your local party association?

Yes _____ No _____

SECTION F - HEALTH

1. a. Do you believe that your health has been negatively affected because of your responsibilities as a Member of Parliament?

Yes _____ No _____

b. If so, in what way? _____

_____

2. a. Do you believe that the Health Insurance currently available to Members of Parliament is adequate?

Yes _____ No _____

b. If not, what changes would you recommend? _____

_____

3. If the Group Life Insurance available to Members of Parliament were to be made available to former Members, would you purchase it?

Yes _____ No _____

4. If a Member of Parliament suffers a health setback while in office, do you believe there is adequate:

a. insurance coverage?

Yes _____ No _____

b. disability benefits?

Yes _____ No _____

c. post employment opportunities?

Yes _____ No _____

5. Do you have health or life insurance concerns that are not adequately covered by present plans?

Yes _____ No _____

SECTION G - PENSIONS AND SEVERANCE

1. a. In your opinion, are the pensions currently available to Members adequate?

Yes _____ No _____

b. What changes, if any, would you like to see made to the current pensions for former Members of Parliament? _____

_____

2. a. In your opinion, is the Severance Allowance paid to defeated Members of Parliament adequate?

Yes _____ No _____

b. What changes, if any, would you like to see made to the current Severance Allowances paid to defeated MPs?

_____

_____

SECTION H - FURTHER SUGGESTIONS

Are there other aspects of your work or expenses that should be considered by this Commission in formulating its Report?

_____

_____

COMMENTS

_____

_____

Appendix 6

Letter to Former Members of the House of Commons

April 3, 1989

Dear

As you know, after every election, statute provides that a Commission must be set up to inquire into the adequacy or otherwise of the Allowances and Expenses of Members of Parliament and Senators and submit a Report to Parliament.

We are seeking the views of Members of Parliament and Senators and have forwarded the enclosed questionnaire to them.

We are also interested in the opinions of former Members of Parliament and seek your views on these matters.

Since you have left Parliament we would appreciate your views in particular on the adequacy of Members' Pension Benefits and Severance Allowances.

Because of the time constraints placed upon us by statute, we would appreciate receiving your views by April 30, 1989.

Rest assured that all of the **submissions you make to us will be kept totally confidential by the Commissioners.**

Thank you in advance for your assistance in this matter.

Yours truly,

Gerry St.Germain
Chairman

Francis Fox
Commissioner

Commission chargé d'étudier les indemnités des parlementaires

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. CP32-41/1989

ISBN 0-662-56856-7

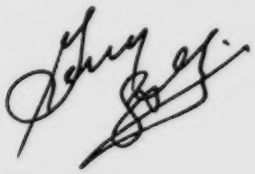
Lettre de présentation

À SON EXCELLENCE LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE,

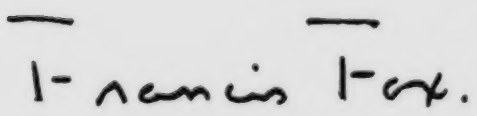
À titre de commissaires nommés aux termes des dispositions du décret C.P. 1989-183 du 10 février 1989 pour examiner la pertinence des variations annuelles des indemnités de session et autres à verser aux sénateurs et aux députés,

NOUS AVONS L'HONNEUR DE PRÉSENTER À VOTRE EXCELLENCE LE RAPPORT QUE VOICI



Le Président,

L'honorable Gerry St.Germain, C.p.



Le commissaire,

L'honorable Francis Fox, C.p., c.r.

CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1989-183
10 février 1989

Sur avis conforme du Premier ministre et du président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et en vertu de l'article 68 de la Loi sur le Parlement du Canada, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de nommer l'honorable Gerry St. Germain, de Maple Ridge (Colombie-Britannique) et l'honorable Francis Fox, de Montréal (Québec) à titre de commissaires chargés d'examiner si les variations annuelles des indemnités de session ou autres payables aux parlementaires sont satisfaisantes et de lui présenter, dans les six mois, un rapport assorti des recommandations qu'ils estiment appropriées, et

Il plaît en outre à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'ordonner :

1. que la Commission s'appelle Commission chargée d'étudier les indemnités des parlementaires;

2. que les commissaires puissent retenir les services des employés de soutien et autres dont elle a besoin pour remplir son mandat, et ce, selon des taux de rémunération et d'indemnisation approuvés par le Conseil du Trésor;

3. que les commissaires reçoivent les services financiers, administratifs et autres du Bureau du Conseil privé pour permettre à la Commission de mener à terme ses travaux;

4. que l'honorable Gerry St. Germain soit président de la Commission;

5. que la rémunération des commissaires soit fixée au taux mentionné à l'annexe "A" ci-jointe; et

6. que soient déposés auprès du greffier du Conseil privé les documents et dossiers de la Commission, et ce, dès qu'on pourra raisonnablement l'espérer après la fin des travaux de celle-ci.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIÉE CONFORME

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL - LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

Lettre de remerciement

9 août 1989

Nous tenons à exprimer nos plus sincères remerciements aux personnes et aux organismes qui nous ont assistés dans notre travail et dont les noms figurent dans la liste ci-après. Leur concours fut déterminant dans la préparation de ce rapport.

En particulier, nos remerciements vont aux membres de notre personnel : Marie Dionne, administratrice et Sylvie Rutt, secrétaire. James MacEachern, notre secrétaire administratif, a été d'un secours à la fois constant et précieux. Ses connaissances de la vie politique tant passée que présente du pays, son souci du détail, son apport au niveau des idées ont été des plus appréciés.

A toutes ces personnes, ainsi qu'à ceux et celles qui ont contribué à rendre notre tâche à la fois intéressante et agréable, nous manifestons notre vive reconnaissance.

Le président,
L'honorable Gerry St. Germain, C.p.

Le commissaire,
L'honorable Francis Fox, C.p., c.r.

Remerciements

La Commission souhaite témoigner sa gratitude aux personnes suivantes qui lui ont prodigué conseils et assistance :

L'honorable Guy Charbonneau, président du Sénat

David Dale, Horizon Pacific Research

Fernand Doré, Alphascript ltée

Louise Earle, Statistique Canada

Robert Fleming, Robert Fleming International Research

L'honorable John Fraser, président de la Chambre des communes

Ruth Goldsteen, réviseure (version anglaise)

Christine Harris, directeur exécutif du bureau de l'Administrateur de la Chambre des communes

Jim King, Hay Management Consultants

Denise Ledoux, Bibliothèque du Parlement

Bill Pratt, coordonnateur des opérations, Bureau du Conseil privé

Ed Riedel, administrateur, Chambre des communes

Pierre Renaud, Direction des finances du Sénat

Jean Simard, Conseil du Trésor

Andrew Stark, chercheur

Kim Tytler, Wallace, Kearney, McGill

Les hauts commissariats de l'Australie et de la Grande-Bretagne

Les ambassades de France, d'Italie et des États-Unis d'Amérique.

Table des matières

Lettre de présentation iii

Mandat de la Commission v

Lettre de remerciement vii

Remerciements ix

Avant-propos xv

Introduction xvii

Survol xxi

Le débat parlementaire sur la rémunération
Les arguments en faveur d'une augmentation des indemnités
Les arguments à l'encontre de l'augmentation des indemnités
Le traitement des parlementaires et le principe du sacrifice dans le service de l'État
Le salaire des parlementaires et le déficit
Les parlementaires à la fois juge et partie : recommandation pour une réforme

Chapitre I : Les indemnités de session (salaires) 1

Les salaires des fonctionnaires
Les salaires des législateurs d'autres corps législatifs
Les salaires du secteur privé
Salaires des parlementaires et conflits d'intérêts
Conclusion

Chapitre II : Indemnités supplémentaires .. 21

Chapitre III : Allocations de dépenses 23

Chapitre IV : Allocation de logement 27

Chapitre V : L'indexation partielle des salaires et indemnités 35

Chapitre VI : Autres indemnités 39

Chapitre VII : Les déplacements 41

Chapitre VIII : Pensions de retraite 43
Les pensions de retraite des sénateurs
Pensions de retraite des députés

Chapitre IX : Indemnité de départ 49
Note

Chapitre X : Les commissions chargées d'étudier les indemnités des parlementaires 53

Chapitre XI : Sommaire des recommandations 57

Annexes 61

1 Nombre de jours de séance du Sénat

2 Avis public de la Commission chargée d'étudier les indemnités des parlementaires

3 Lettre adressée aux sénateurs et aux députés

4 Questionnaire adressé aux sénateurs

5 Questionnaire adressé aux anciens députés et aux députés en poste

6 Lettre adressée aux anciens députés

Tableaux et figures

1.1 Tableau chronologique des salaires (indemnités de session) versés aux parlementaires depuis la Confédération

1.2 Hausse réelle du traitement des parlementaires comparée à l'indice des prix à la consommation (IPC) et à l'indice des salaires de l'industrie

1.3 Traitement de base des parlementaires

1.4 Échelles salariales de plusieurs catégories de hauts fonctionnaires fédéraux au 31 mars 1989

1.5 Salaires des dirigeants de sociétés de la Couronne

1.6 Indemnités des législateurs canadiens

1.7 Salaire moyen de certaines catégories de postes de direction au Canada, janvier 1988

1.8 Résultats de la comparaison de la Hay Management Consultants

3.1 Allocation de dépenses des parlementaires

4.1 Accroissement des prix du logement à Ottawa

4.2 Allocation de dépenses - Augmentation des prix du logement à Ottawa

4.3 Coût du logement dans la région d'Ottawa

4.4 Allocation de dépenses - Augmentation des loyers à Ottawa

5.1 Effets de l'indexation partielle sur les salaires des parlementaires

8.1 Pension de retraite actuellement allouée aux anciens députés

8.2 Pension de retraite actuellement allouée aux veuves d'anciens députés

Avant-propos

La Commission chargée d'étudier les indemnités des parlementaires a été formée en vertu du paragraphe 68(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada*. On lui a confié le mandat de formuler des recommandations relativement aux indemnités versées aux sénateurs et aux députés.

Au cours de cette étude, les commissaires ont examiné les travaux des commissions précédentes qui se sont penchées sur cette question. Les quatre rapports suivants ont notamment été très utiles : le Rapport Clarke-Campbell (1985), le Rapport McIsaac-Balcer (1980), le Rapport Hales (1979) et le Rapport Beaupré (1970).

Plusieurs documents intéressant des corps législatifs étrangers ont également été étudiés, notamment le récent débat américain ayant entouré les recommandations des Commissions Cutler et Volcker, et le débat qui a porté sur la même question au Royaume-Uni. Les commissaires ont examiné les indemnités des membres des assemblées législatives provinciales et de conseils municipaux de grandes villes au Canada. Ils se sont également intéressés à la rémunération des législateurs dans d'autres pays.

Les opinions des sénateurs et d'actuels et anciens députés ont été sollicitées. En outre, les Canadiens et les Canadiennes qui ont pris le temps d'exprimer leurs vues par écrit ont apporté un précieux concours.

Dans l'accomplissement de leur tâche, les commissaires ont toujours gardé à l'esprit l'objet de leur mission : établir des recommandations qui encouragent les personnes les

plus qualifiées à solliciter des charges publiques dans une perspective à long terme. Notre système gouvernemental n'en deviendrait que plus représentatif de tous les Canadiens et atteindrait aussi à la plus grande efficacité possible.

Introduction

La Commission chargée d'étudier les indemnités des parlementaires avait pour mission de faire des recommandations qui permettent à davantage de Canadiens et de Canadiennes de prétendre à des charges publiques au sein du Parlement fédéral. Étant tous deux d'anciens parlementaires, les commissaires sont conscients de la nécessité de rendre la vie publique canadienne plus attirante pour tous les Canadiens, et croient que leurs recommandations tiennent compte de ce besoin.

Certains penseront peut-être que ces recommandations prêtent à controverse. Les sujets qu'elles recouvrent, cependant, concernent tous les Canadiens et méritent d'être amplement débattus. Il convient donc, de la part des commissaires comme des parlementaires, de ne pas éluder les polémiques que ce dossier soulève, mais plutôt de s'en féliciter. Durant ce débat, les Canadiens doivent se poser deux questions clés.

1) Voulons-nous, en tant que Canadiens, que les personnes les plus qualifiées gouvernent notre pays?

2) Sommes-nous disposés à les rétribuer adéquatement compte tenu des responsabilités que nous leur demandons d'assumer?

Le moment n'est jamais propice pour augmenter le traitement des parlementaires. Pour bien des Canadiens, le salaire de 60 000 $ qui leur est versé représente une grosse somme

d'argent, bien plus élevée que le revenu moyen des Canadiens et des Canadiennes.

On a laissé entendre que certains parlementaires étaient plus méritants que d'autres. Il n'est toutefois pas du ressort de la Commission de se prononcer sur le travail de chacun des membres du Parlement. C'est aux électeurs qu'il appartient de juger des qualités de leurs représentants à la Chambre des communes. Si les Canadiens estiment insuffisant le rendement de leur député respectif, il leur incombera alors de participer directement à la nomination des candidats du parti politique de leur choix et de faire connaître leurs vues en votant lors des élections.

Les indemnités des parlementaires ne sauraient être fixées en fonction des réalisations du parlementaire le moins insigne. Députés et sénateurs doivent être rémunérés équitablement pour s'acquitter au mieux des devoirs de leur charge. Les commissaires sont d'avis que si l'on ne doit pas s'enrichir en assumant les fonctions de sénateur ou de député, cela ne justifie pas qu'on s'appauvrisse.

Il est essentiel pour le bon fonctionnement du système parlementaire canadien que les gens les plus qualifiés occupent une charge publique. Pour ce faire, les Canadiens doivent s'assurer que ceux qui sont au service de la nation n'en subissent pas de sérieux contrecoup financier, et qu'il leur soit permis de vivre dans un confort raisonnable.

De par la nature même de leur charge, les députés sont exposés à des pressions considérables : des semaines de travail de 60 à 80 heures; pas de sécurité d'emploi; de nombreux déplacements; aucune vie privée; des attentes et des sollicitations multiples de la part de leurs électeurs, de groupes d'intérêts et de leur parti politique. Qui plus est, la vie parlementaire est éprouvante pour les sénateurs ou les députés qui ont une famille. Elle l'est moins pour les

parlementaires sans enfants -- ou dont les enfants sont adultes -- et financièrement indépendants. Mais ils sont peu nombreux dans ce cas, car la plupart des parlementaires sont issus de la classe moyenne et sont chefs de famille. En cela, ils sont représentatifs de la majorité des Canadiens.

Beaucoup de Canadiens estiment que les parlementaires sont déjà bien payés; pourtant, ces derniers sont nombreux à avoir essuyé des pertes de revenu alors qu'ils s'acquittaient de leurs obligations publiques. La Commission reconnaît que le dévouement au bien commun exige une certaine dose de sacrifice et que les sénateurs comme les députés doivent s'attendre à gagner moins que des personnes investies de responsabilités comparables dans le secteur privé aussi bien que public. Toutefois, ce sacrifice ne devrait pas être considérable au point de décourager les Canadiens et les Canadiennes de solliciter une charge publique. Maintenir le traitement des parlementaires à un niveau indûment bas dissuadera les personnes compétentes ne disposant que de revenus moyens de s'y risquer. Les commissaires estiment que des corrections doivent être apportées aux salaires et indemnités des parlementaires en sorte que la dimension salariale ne soit plus rédhibitoire. Les indemnités qui accompagnent une charge parlementaire ne doivent pas être à ce point irréalistes qu'elles n'attirent que les riches ou les gens pour qui le traitement constitue la principale raison de solliciter un poste public.

Il importe que le Canada soit gouverné par des personnes hautement compétentes et venant d'une diversité de milieux. En tant que Canadiens, nous devons donc nous efforcer, dans la mesure du possible, d'inciter ces hommes et ces femmes à siéger au Parlement et à continuer de servir le pays.

Survol

La recommandation [d'augmenter le salaire des membres du Congrès] est conforme aux exigences d'une saine gestion; elle n'est cependant pas nécessairement bonne du point de vue politique.

> Sénateur Charles Robb, membre de la U.S. National Commission on the Public Service, 30 mars 1989.

Dans une démocratie, les législateurs ont un rôle primordial. Les électeurs les ont mandatés pour faire les lois qui gouverneront la société. Plus que les simples gardiens de la liberté des citoyens, ils sont l'incarnation même de cette liberté : la politique, activité si souvent décriée, est le seul moyen que l'on connaît pour assurer le fonctionnement de la démocratie.

Dans toute société, le législateur remplit un double rôle : représenter les électeurs à l'assemblée législative et élaborer les lois qui régissent le pays. Les parlementaires participent ainsi à la direction des affaires de l'État : ils créent les lois du pays, ils en défendent la souveraineté, ils en protègent les citoyens, ils en administrent le système monétaire et ils travaillent à améliorer la qualité de vie de son peuple. C'est pourquoi la fonction publique a longtemps été considérée comme une noble tâche.

De nos jours, il est courant -- voire de bon ton -- de critiquer les hommes et les femmes politiques. Sans doute certains reproches

sont-ils fondés, notamment à l'endroit de ceux qui trahissent, à leur profit, la confiance que les électeurs avaient placée en eux. Ces gens ne trahissent pas alors que le peuple et leurs pairs, mais tout le système démocratique.

La plupart des hommes et des femmes politiques sont des gens honnêtes et respectables qui ne méritent pas les critiques qui leur sont adressées. Mais, accepter la critique fait désormais partie du jeu. Si nous sommes aujourd'hui désabusés vis-à-vis de la politique, c'est dû en grande partie à nos attentes trop élevées à cet égard -- et au fait que nous voulons que le système nous décharge de responsabilités qui pourtant nous incombent.

La présente Commission s'est attachée à mettre au point des recommandations qui améliorent le fonctionnement du système gouvernemental canadien; c'est aux électeurs qu'il appartient d'élire des hommes et des femmes dignes de la charge qu'ils occupent.

Les députés sont investis de devoirs nombreux et variés. (Dans ce rapport, le terme "parlementaires" désigne l'ensemble des législateurs, c'est-à-dire les députés et les sénateurs.) En leur qualité de législateurs, ils examinent les projets de loi et présentent eux-mêmes à l'occasion des propositions de loi. A la suite des changements apportés récemment aux procédures législatives par la réforme parlementaire, la charge de travail des députés s'est encore alourdie, en particulier par les responsabilités accrues des comités parlementaires.

Les membres de la Chambre des communes sont les représentants ou les porte-parole, à Ottawa, de leurs électeurs; par exemple, ils peuvent intercéder en leur nom auprès des ministères. Cette dernière fonction comprend notamment le soutien aux demandes de pensions, d'allocations familiales, d'allocations aux anciens combattants, de prestations d'assurance-chômage

et de visas, pour n'en citer que quelques-unes. Les députés se font également les représentants de la collectivité en se consacrant à la recherche et à l'affectation de crédits fédéraux à tout un éventail de projets, depuis les programmes environnementaux jusqu'aux centres de désintoxication. Ils peuvent être appelés à défendre des groupes d'intérêts, que ce soit pour accroître les fonds gouvernementaux alloués aux programmes culturels, aux programmes de logement des personnes âgées ou aux centaines d'autres causes qu'ils défendent chaque jour. Les députés sont aussi des représentants du gouvernement fédéral lors de nombreuses cérémonies publiques. Enfin, ils sont les porte-parole de leur parti et les propagateurs de ses orientations politiques, tant dans leur comté qu'à Ottawa.

Les sénateurs, quant à eux, partagent nombre de ces responsabilités, notamment en ce qui a trait au processus législatif. Ils sont également en rapport avec des groupes d'intérêts, représentent le gouvernement à l'occasion et parlent au nom de leur parti politique.

Les ministres sont aussi des parlementaires et, de ce fait, partagent les devoirs des sénateurs et des députés. Ils dirigent par ailleurs un ou des départements ministériels, dont certains comptent de vingt à trente mille fonctionnaires. Dans bien des ministères, les responsabilités sont immenses et les pièges nombreux. Lorsque la santé et la sécurité des Canadiens sont en jeu, on n'a pas le droit d'errer; il en résulte un stress considérable chez les ministres.

En résumé, la charge de parlementaire est unique; elle est difficile et exigeante pour ceux et celles qui en acceptent les sacrifices afin d'avoir le privilège de servir leur pays.

parlementaire attire encore de nombreuses personnes compétentes, le degré actuel de rémunération ainsi que les frais qu'engendrent l'exercice d'une telle charge n'en sont pas moins rédhibitoires pour nombre de personnes de même envergure désireuses de se dévouer au bien commun. Qui plus est, ces facteurs ont dissuadé certains députés de solliciter un second mandat. La Commission est intimement persuadée que l'intérêt national aussi bien que les principes d'une bonne administration exigent que soit corrigée une situation qui empêche, en pratique, une part importante de la population de briguer un siège au Parlement.

Nonobstant le bien-fondé des arguments fréquemment apportés à l'appui d'une hausse des salaires et des indemnités, la Commission reconnaît qu'il faut tout de même examiner les arguments de la partie adverse, à savoir :

- l'augmentation de salaire contrevient au principe selon lequel la vie publique devrait supposer quelque sacrifice;
- en période d'austérité, elle manifeste un manque de sensibilité;
- en se votant des augmentations salariales, les parlementaires sont à la fois juge et partie.

Examinons maintenant chacun de ces arguments.

Les arguments à l'encontre de l'augmentation des indemnités

Le traitement des parlementaires et le principe du sacrifice dans le service de l'État

On dit souvent que la décision d'entrer dans la vie publique, et plus précisément d'occuper un

siège au Parlement, doit entraîner certains sacrifices d'ordre financier. Une charge publique, comme le soulignait un parlementaire britannique lors d'un débat portant sur un projet d'augmentation des salaires, doit être considérée comme "un privilège, lequel exige en retour quelque sacrifice."[1] Paul Volcker, président de la U.S. National Commission on the Public Service, a renchéri dernièrement en déclarant :

> Nous n'approuvons certainement pas la position selon laquelle le salaire des grands décideurs publics doit en tout point correspondre à celui qu'ils pourraient obtenir dans le secteur privé. Nous reconnaissons l'existence implicite de certains sacrifices de même que de satisfactions et de défis à relever dans un emploi public; or ces éléments ne sauraient, ni ne devraient se refléter dans les salaires.[2]

La Commission souscrit à ce point de vue et pense qu'il existera toujours une différence entre les salaires des membres du Parlement et ceux du secteur privé pour des responsabilités comparables. Mais, elle estime par ailleurs que lors des récents débats entourant les augmentations salariales des législateurs, la notion selon laquelle le service de l'État devrait exiger certains sacrifices a été utilisée -- quoiqu'avec les meilleures intentions -- à mauvais escient, et qu'elle exige un examen plus approfondi.

En expliquant pourquoi la fonction parlementaire devrait impliquer un sacrifice financier, les adversaires de l'augmentation salariale affirment souvent que la vie publique procure un certain "revenu psychique" compensatoire de par le prestige qui s'y attache et l'apparat du pouvoir.[3] Pour veiller à ce que ce "revenu" ne s'insinue pas, même à un infime degré, dans les motifs de sollicitation d'un mandat public, ils soutiennent qu'une réduction

du traitement doit contrebalancer l'attrait de ce facteur.

La Commission fait observer qu'aux yeux de bien des parlementaires, ce "revenu psychique" est déjà neutralisé par ce qu'on pourrait appeler les "frais psychiques" de la vie publique. Ceux-ci, mentionnés explicitement lors de débats portant sur la rémunération des parlementaires au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni, sont exclusivement le fait de la vie parlementaire et peuvent inclure :

- le stress et l'éloignement que subissent les familles et les relations personnelles;
- la fatigue des déplacements et des semaines de travail de plus de 60 heures;
- la tension nerveuse que peut susciter l'incertitude du législateur quant à son maintien en fonction et concernant l'interruption du développement des compétences professionnelles et de la sécurité d'emploi dans le secteur privé qu'exige l'exercice d'un mandat public; et
- le manque de vie privée et les critiques auxquelles s'expose toute personnalité publique dans une démocratie.[4]

La Commission est d'avis qu'en cherchant à annuler le *revenu psychique* d'une charge publique -- quel qu'il soit -- par une *restriction indue des salaires,* on pénalise inutilement les nombreux parlementaires qui n'entrent pas dans la vie publique pour ses récompenses psychiques, mais qui en font néanmoins les frais.

Souscrivant aux propos de Paul Volcker, la Commission estime qu'une carrière parlementaire doit impliquer une certaine dose de "sacrifice"

parce qu'elle s'agrémente de satisfactions et de défis implicites, lesquels "ne sauraient ni ne devraient se refléter dans les salaires[5]." Elle ne partage pourtant pas l'opinion de ceux qui voudraient étendre ces sacrifices jusqu'à en faire un moyen de contrebalancer le prestige et l'apparat du pouvoir, dimensions qui sont déjà largement équilibrées par les "frais psychiques" de la vie publique.

Le salaire des parlementaires et le déficit

La Commission est consciente du fait que les parlementaires canadiens débattront ses propositions dans le contexte des récentes tentatives de réduire le déficit. Aussi juge-t-elle important d'énoncer clairement les divers arguments avancés jusqu'à ce jour à propos des liens existant entre la réduction du déficit et les projets d'augmentations salariales des parlementaires.

Deux arguments reviennent fréquemment à ce sujet. Le premier a été invoqué par plusieurs participants au récent débat tenu aux États-Unis sur les recommandations de la Quadrennial Commission : ceux-ci insistaient pour que les membres du Congrès ne reçoivent aucune augmentation jusqu'à ce que le déficit soit réduit, tout comme le gestionnaire d'une division constamment déficitaire ne se verrait accorder aucune prime par l'entreprise qui l'emploie. Quant au second argument, il consiste à dire que si les législateurs peuvent demander à des personnes et des associations méritantes de renoncer à l'appui financier du gouvernement afin de contribuer à la réduction du déficit, ils devraient en ce cas faire preuve de solidarité et prêcher d'exemple en renonçant à leur demande d'augmentation salariale; ou, pour présenter l'argument selon les termes d'un parlementaire britannique : "Beaucoup de groupes sont en difficulté dans notre société, et peut-être serait-il bon que nous partagions leur sort.[6]"

En ce qui a trait au premier argument, la Commission est d'avis que la majorité des Canadiens n'établissent pas de correspondance entre leur gouvernement et une entreprise commerciale. La construction d'un système de primes qui inciterait les parlementaires à augmenter les taxes ou à sabrer les dépenses du gouvernement pour améliorer leur propre situation financière pose de sérieux problèmes. Il est à noter que cet argument n'est presque jamais avancé dans les débats sur la rémunération des parlementaires au Canada; il est en revanche beaucoup plus fréquent aux États-Unis.

La Commission accorde beaucoup plus de poids au second argument : lorsque le Parlement demande aux citoyens et groupes méritants de faire des sacrifices pour le bien public, les parlementaires ont l'obligation morale de leur emboîter le pas afin de donner l'exemple, de faire preuve de solidarité et d'assurer un degré d'équité acceptable. La Commission estime cependant qu'il est important de faire la lumière sur le principe qui sous-tend cet argument.

Il importe, dit-on, que les parlementaires limitent leur traitement pour montrer l'exemple aux autres Canadiens à qui l'on demande de renoncer à ce qui leur est dû ou qu'ils pensent mériter. Or cet argument n'a de valeur que si tout le monde convient qu'en renonçant à leur augmentation de salaire, les parlementaires renoncent effectivement à ce qui leur est dû. En d'autres termes, l'exemple n'a aucune portée si le public n'est pas convaincu que les parlementaires méritent au départ une augmentation.

En somme, si le public n'est pas persuadé du bien-fondé de l'augmentation, l'argument basé sur le déficit devient tout à fait inopérant. En effet, cela reviendrait à dire que les parlementaires ne sauraient jamais prétendre à des augmentations aussi bien pendant les années de vaches grasses qu'en période d'austérité. Si l'on estime que les parlementaires ont une

obligation de ne pas accepter d'augmentation de salaire *particulièrement* pendant les années de vaches maigres, il faut que tous reconnaissent qu'ils renoncent ainsi à quelque chose qui leur revient de plein droit. Autrement, leur geste paraîtra dénué de signification aux groupes méritants, qui ne pourront y voir un exemple à suivre. Il n'appartient évidemment pas à la Commission de dire au Parlement comment s'y prendre pour maintenir l'équilibre entre un projet d'augmentation des indemnités des parlementaires et le besoin de faire preuve de solidarité à l'heure des restrictions budgétaires; elle se contente de souligner que pour qu'un tel équilibre ait une utilité ou même un sens, il faut d'abord que l'on accepte l'idée que l'augmentation est méritée.

Les parlementaires à la fois juge et partie : recommandation pour une réforme

Après avoir passé en revue les principaux arguments souvent mis de l'avant par les partisans et les adversaires de l'augmentation du salaire des parlementaires, la Commission en est venue à la conclusion que les hausses proposées par ses prédécesseurs étaient conformes à l'esprit d'une saine gestion (d'autant plus qu'elles visaient avant tout à compenser la diminution du pouvoir d'achat). Les parlementaires ont un rôle primordial; leur fardeau est considérable, et il est manifestement nécessaire d'attirer au Parlement des personnes de premier plan issues d'un large éventail de milieux. A l'intérieur des limites que l'on vient de décrire, la Commission reconnaît le bien-fondé des deux principaux arguments examinés jusqu'ici à l'encontre d'une augmentation des salaires : que la vie publique doit impliquer certains sacrifices sur le plan financier et qu'en période d'austérité générale, les parlementaires doivent faire montre de modération. La Commission pense d'autre part que ces arguments ne changent rien aux principes

d'une bonne administration selon lesquels les parlementaires doivent être bien rémunérés et leur salaire augmenté au rythme de l'inflation.

Néanmoins, si voter des augmentations de salaire c'est bien gouverner, c'est aussi, pour citer le sénateur Charles Robb "pas nécessairement [bon] du point de vue politique[7]". La justesse de cette observation s'est vérifiée à maintes reprises au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni : chaque fois qu'une commission indépendante a recommandé que l'on augmente, dans l'intérêt public, les salaires des législateurs, les corps législatifs intéressés ont décliné l'augmentation -- ou l'ont révoquée après son instauration -- à cause de l'opinion publique.

Il est important de comprendre que la question du salaire des parlementaires revêt une dimension exceptionnelle : elle intéresse d'un côté les principes d'une bonne administration *et* les intérêts financiers des parlementaires, de l'autre l'opinion publique. C'est pourquoi un geste qui, en un sens, peut être qualifié d'intérêt public -- l'augmentation de la rémunération des parlementaires malgré les réticences du public -- a toujours été blâmé comme étant intéressé et motivé par les seuls intérêts des parlementaires. De fait, un geste qui, de prime abord, relevait de l'altruisme ou du renoncement -- le refus fréquent des corps législatifs d'entériner les augmentations proposées par une commission indépendante -- découle en réalité, le plus souvent, de l'intérêt politique de chaque parlementaire qui, incapable de résister aux pressions, renie les principes d'une saine gestion afin d'éviter la controverse politique.

La Commission reconnaît que les réalités singulières de ce débat sur l'augmentation salariale des législateurs pourraient faire obstacle à toute augmentation. Comme le faisait remarquer un parlementaire lors d'un débat à ce sujet au Parlement britannique, si les parlementaires ne prennent pas les mesures qui

s'imposent, mais qui déplaisent à l'électorat, pour augmenter leur rémunération dans les proportions nécessaires, "comment le pays peut-il avoir confiance en notre capacité de bien diriger les autres affaires de la nation lorsqu'il faut prendre des décisions désagréables, ou que la presse est hostile pendant une semaine?[8]

Il ne suffit pas de reconnaître ce problème systémique pour le régler : la preuve en est que les législateurs eux-mêmes en sont déjà parfaitement conscients. Pour sortir de ce cercle vicieux, il faut réformer le système lui-même. C'est à cette fin que la Commission soumet les propositions suivantes visant la modification du mécanisme actuel :

1) que les prochaines commissions qui se pencheront sur les allocations des parlementaires soient composées d'un ancien parlementaire (un seul) et de deux personnes étrangères au milieu politique; et

2) que les recommandations de ces commissions touchant les salaires et les allocations de dépenses soient examinées et votées par le Parlement en exercice, mais qu'elles ne prennent effet qu'après une élection générale, et ne s'appliquent ainsi qu'aux Parlements suivants.

La Commission est en accord avec la déclaration faite par le très honorable William Lyon Mackenzie King le 29 juin 1920, et citée par le très honorable John G. Diefenbaker le 30 avril 1975 lors du débat sur les salaires des parlementaires aux Communes :

> Bien qu'elles [les augmentations] soient justifiées, elles ne devraient pas être mises en vigueur durant le Parlement, mais après une élection

générale, lorsque le pays aura eu l'occasion de renvoyer à la Chambre des membres en qui il aura confiance selon la nouvelle loi qui aura été adoptée[9].

La réforme proposée repose sur un principe différent de celui qui fonde l'approche actuelle. Un débat sur la question au Parlement et dans la presse ne devrait pas demander si les députés en fonction méritent le nouveau taux de rémunération proposé. Ce taux doit être accordé; il appartient aux électeurs de choisir des représentants méritants. Plutôt que de voir un geste impopulaire renier les principes d'une saine gestion, on verrait alors le système politique assurer lui-même une bonne administration, puisque son propre fonctionnement offrirait une nouvelle raison de n'élire que les candidats de premier plan. D'autre part, le présent système, par lequel une commission formée d'anciens parlementaires fait des recommandations touchant les allocations des membres en fonction, a été critiqué, et cela se comprend, pour deux raisons : la composition de la commission ne reflète pas celle de l'électorat canadien, et en fixant son propre salaire, le Parlement est à la fois juge et partie. La Commission propose un système par lequel une commission, constituée en majorité de personnes qui ne sont pas des hommes ou des femmes politiques, ferait au Parlement des recommandations touchant les allocations à verser aux membres du corps législatif suivant.

Notes

1. *Parliamentary Debates* (28 juillet 1978), 2 047.

2. Remarques lors de la conférence de presse annonçant la parution du *Report of the National Commission on the Public Service* (29 mars 1989), National Press Club, Washington (D.C.).

3. David McQueen, "MPs' Pay: The Rip-Off That Wasn't", *Canadian Public Policy*, vol. 8 (1982), p. 550; David Judge, "The Politics of MPs' Pay", *Parliamentary Affairs* (hiver 1984), p. 64.

4. Canada, Chambre des communes, *Débats* (9 juillet 1981), 11 377 - 11 378, 11 381; voir les commentaires de l'honorable Walter Baker et de Monsieur Mark Rose.

5. Op. cit. (note 2).

6. *Parliamentary Debates* (28 juillet 1978), 2 104.

7. Op. cit. (note 2).

8. *Parliamentary Debates* (26 juillet 1977), 511.

9. Canada, Chambre des communes, *Débats* (30 avril 1975), 5 343.

CHAPITRE I

Les indemnités de session (salaires)

Voilà sans doute la partie qui, dans tout rapport sur les indemnités parlementaires, suscite le plus de controverses. Les commissaires ont, en conséquence, examiné la question sous divers aspects en vue de décider des recommandations à soumettre quant aux changements pouvant être apportés en ce domaine.

L'expression "indemnité de session" est elle-même équivoque. Cet usage anachronique remonte au 19e siècle. En 1867, la fonction de parlementaire s'exerçait à temps partiel. En effet, les sessions ne duraient que quelques semaines par an et les intéressés recevaient une indemnité annuelle de 600 $ pour les dédommager des pertes de revenus qu'ils subissaient pendant leur séjour à Ottawa.

Depuis 20 ans, les parlementaires occupent un emploi à temps plein. De fait, l'indemnité de session tient lieu de salaire. Aussi, pour plus de clarté, la désignerons-nous par le terme "salaires" dans la suite de ce rapport.

Depuis 1976, les salaires des parlementaires sont partiellement indexés sur le coût de la vie (voir Chapitre V). La question qui se pose à la Commission est de savoir si les salaires actuels sont adéquats et, dans la négative, comment on pourrait les modifier (voir les tableaux et figure 1.1, 1.2 et 1.3).

Dans la conduite de son enquête, la Commission s'est penchée sur les salaires des secteurs public et privé, la législation en

matière de conflits d'intérêts et la rémunération des législateurs d'autres institutions analogues.

Tableau 1.1 Tableau chronologique des salaires (indemnités de session) versés aux parlementaires depuis la Confédération

Année		Montant	
1867		600 $	de session
1901		1 500	de session
1905		2 500	de session
1920		4 000	de session
1953		8 000	annuel
1963		12 000	annuel
1971		18 000	annuel
1974		24 000	annuel
1977		25 500	annuel
1978		26 900	annuel
1979		28 600	annuel
1980	janvier	30 600	annuel
	juillet	40 200	annuel
1981		43 800	annuel
1982	janvier	48 600	annuel
	juillet	46 400	annuel
1983		50 300	annuel
1984		52 800	annuel
1985		54 600	annuel
1986		56 100	annuel
1987		57 400	annuel
1988		58 300	annuel
1989		60 000	annuel

Les salaires des fonctionnaires

Les parlementaires sont les législateurs du Canada ainsi que les responsables de la gestion des affaires du pays. Les fonctionnaires, quant à eux, sont chargés de faire appliquer les lois que votent les législateurs et de diriger les programmes gouvernementaux. Il n'est pas inutile de comparer leur traitement à celui des parlementaires, qui ont la responsabilité ultime des affaires du pays.

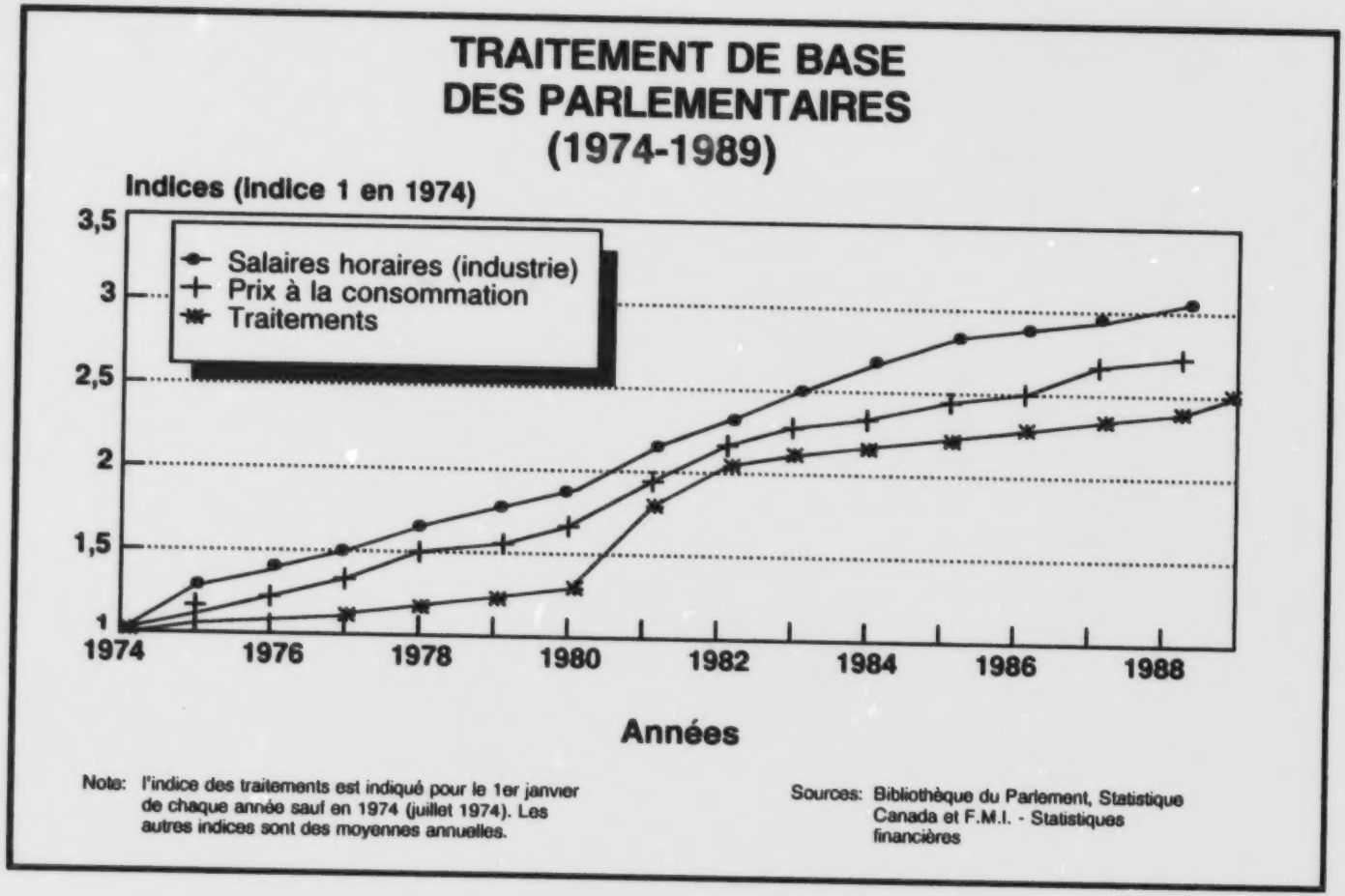
Tableau 1.2 Hausse réelle du traitement des parlementaires comparée à l'indice des prix à la consommation (IPC) et à l'indice des salaires de l'industrie

Année	Traitement de base		IPC	Indice des salaires horaires de l'industrie
	réel	en indice		
1974	24 000 $	1,00	1,00	1,00
1975			1,11	1,15
1976			1,19	1,31
1977	25 500	1,06	1,29	1,46
1978	26 900	1,12	1,40	1,56
1979	28 600	1,19	1,53	1,70
1980	30 600	1,28	1,69	1,87
1981	43 800	1,83	1,90	2,09
1982	48 600	2,03	2,10	2,34
1983	50 300	2,10	2,22	2,50
1984	52 800	2,20	2,32	2,65
1985	54 600	2,28	2,41	2,75
1986	56 100	2,34	2,51	2,84
1987	57 400	2,39	2,62	2,91
1988	58 300	2,43	2,73	3,05
1989	60 000	2,50		

Si la majorité des fonctionnaires gagnent moins de 60 000 $ par an -- somme qui correspond à la rémunération d'un parlementaire --, il ressort toutefois des données du Conseil du Trésor que 12 276 fonctionnaires fédéraux sont dans des catégories d'emploi correspondant à un revenu supérieur à 60 000 $.

Bien des parlementaires s'estiment sous-payés par rapport à d'autres employés du secteur public, dont les fonctionnaires provinciaux et municipaux. L'un d'entre eux a dit à ce propos : "Tout de même, un parlementaire devrait être payé davantage qu'un principal d'école secondaire de ma circonscription qui gagne 71 800 $, comparés à nos 60 000 $ d'indemnité de session". Pour illustrer son propos, il a poursuivi en précisant l'échelle salariale des principaux d'école dans

Figure 1.3


TRAITEMENT DE BASE
DES PARLEMENTAIRES
(1974-1989)
Indices (Indice 1 en 1974)
3,5
3
2,5
2
1,5
1
Salaires horaires (industrie)
Prix à la consommation
Traitements
1974
1976
1978
1980
1982
1984
1986
1988
Années
Note: l'indice des traitements est indiqué pour le 1er janvier de chaque année sauf en 1974 (juillet 1974). Les autres indices sont des moyennes annuelles.
Sources: Bibliothèque du Parlement, Statistique Canada et F.M.I. - Statistiques financières

une petite ville du sud-ouest de l'Ontario située dans son comté :

Principaux d'écoles secondaires	66 232 $ - 71 800 $
Vice-principaux d'écoles secondaires	59 743 $ - 64 019 $
Principaux d'écoles primaires	59 743 $ - 64 019 $

Signalons par ailleurs que nombreux sont les fonctionnaires qui touchent plus de 75 000 $ par an; certains gagnent même 147 700 $, soit un traitement beaucoup plus élevé que celui du premier ministre. Plusieurs employés du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement ont aussi des revenus supérieurs à ceux des parlementaires (voir tableau 1.4).

Tableau 1.4 Échelles salariales de plusieurs catégories de hauts fonctionnaires fédéraux au 31 mars 1989

Poste	Échelle salariale	Nombre de fonctionnaires
DM3	121 400 – 147 700 $	16
DM2	111 100 – 135 100	22
DM 1/GX	101 400 – 123 400	18
GIC 11	121 400 – 147 700	7
GIC 10	111 100 – 135 100	14
GIC 9	101 400 – 123 400	47
GIC 8	95 400 – 112 400	27
GIC 7	85 400 – 100 600	29
GIC 6	77 000 – 90 600	
GIC 5	70 500 – 83 000	
GIC 4	64 800 – 76 300	315
GIC 3	54 900 – 64 700	
EX 5	95 000 – 111 700	74
EX 4	85 900 – 100 900	210
EX 3	76 700 – 90 200	454
EX 2	69 700 – 82 000	762
EX 1	63 100 – 74 200	949
SM	56 200 – 65 900	1 834
DS 7	76 278 – 79 109	12
DS 6	69 602 – 78 164	27
DS 5	59 874 – 72 666	140
DS 4	48 627 – 65 065	192
ES 8	63 417 – 77 100	1
ES 7	65 766 – 71 663	135
ES 6	60 139 – 66 204	474
EN ENG 6	60 589 – 72 280	100
LA 3	72 500 – 111 700	108
LA 2	49 056 – 82 000	742

Source: Conseil du Trésor, Sous-section des services statistiques.

A l'exclusion des cadres des sociétés de la Couronne, on compte 439 personnes nommées par le Gouverneur en conseil dont la rémunération est plus élevée -- et souvent de beaucoup -- que celle d'un parlementaire.

Les salaires des cadres supérieurs des sociétés de la Couronne sont simplement renversants lorsqu'on les compare à ceux des parlementaires (voir tableau 1.5). Considérant les salaires des parlementaires dans leur contexte, il importe de se rappeler que, dans le système démocratique canadien, les sociétés de la Couronne relèvent en dernière analyse du Parlement.

Tableau 1.5 Salaires des dirigeants de sociétés de la Couronne

Poste	Échelle salariale
Président du conseil d'administration, Pétro-Canada	380 000 – 475 000 $
Président, Pétro-Canada	370 000 – 455 000
Président, Canadien National	302 000 – 350 000
Président, Corporation de développement du Canada	190 000 – 225 000
Président, Air Canada	238 000 – 275 000
Président du conseil d'administration, Air Canada	199 800 – 226 800
Président, Énergie atomique du Canada Limitée	189 000 – 221 400
Président, Société canadienne des postes	189 000 – 221 400
Gouverneur, Banque du Canada	162 000 – 243 000
Gouverneur adjoint, Banque du Canada	151 000 – 178 000
Président, Société Radio-Canada	178 000 – 221 400
Président du conseil d'administration, Société d'assurance-dépôts du Canada	135 000 – 160 000
Président du conseil d'administration, VIA Rail Canada inc.	140 000 – 173 000
Président, VIA Rail Canada inc.	140 000 – 173 000
Président, Société canadienne d'hypothèques et de logement	140 000 – 162 000
Président, Société pour l'expansion des exportations	129 000 – 151 000

Les salaires des législateurs d'autres corps législatifs

La rémunération et le mode de paiement des législateurs d'autres ordres de compétence au Canada varient énormément. Les salaires et allocations versés aux législateurs des provinces

et des territoires sont précisés dans le tableau 1.6 du présent rapport.

Les salaires du secteur privé

Dans leurs réponses au questionnaire de la Commission, la plupart des parlementaires ont aussi signalé que leurs salaires devraient être comparés à ceux du secteur privé (voir tableau 1.7). Compte tenu du rôle très particulier du parlementaire, cela n'allait pas sans difficultés. Les commissaires n'en ont pas moins estimé qu'une appréciation adéquate de leur traitement supposait que l'on s'enquît des revenus d'individus investis de tâches et de responsabilités comparables dans le secteur privé.

Les services de la firme Hay Management Consultants ltée, l'un des cabinets d'experts-conseils les plus réputés au Canada pour les questions d'indemnités, ont été retenus pour la conduite d'une évaluation des fonctions de ministre, de sénateur et de député. En s'acquittant de leur tâche, les membres de la Hay Management Consultants ont eu recours aux informations et données contenues dans *The Hay Guide Chart -- Profile Method of Job Evaluation*, méthode dont se sont déjà prévalues plus de 5 000 organisations avec ou sans but lucratif, dans plus de 30 pays.

La méthode du *Hay Guide Chart* consiste à pondérer l'importance relative d'un emploi. Pour ce faire, elle utilise trois facteurs comportant huit dimensions pour mesurer la "teneur" d'un emploi. L'accent est mis sur le poste et non sur son titulaire. Les facteurs, tels que décrits dans le rapport de la Hay Management Consultants, sont les suivants :

- *le savoir-faire* : somme totale des connaissances et compétences de tous ordres quel qu'ait été leur mode

Tableau 1.6 Indemnités des législateurs canadiens

	Communes	Sénat	T.-N.	N.-É.	I.-P.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.-N.-O.	Yuk.
Indemnité annuelle	60 000 $	60 000 $	28 136 $	28 695 $	19 200 $	34 089 $	55 058 $	41 113 $	26 782 $	37 026 $	29 548 $	31 249 $	35 103 $	27 758 $
Allocation de dépenses	19 900 $	9 500 $	15 290 $ à 20 179 $	12 450 $	9 300 $	13 628 $	9 579 $	13 790 $	13 391 $	7 322 $	14 774 $	15 624 $	17 820 $ (député) à 5 940 $ Min.	12 118 $ à 13 879 $
Indemnité de logement							9 000 $ à 12 000 $	11 988 $ à 12 988 $			75 $ /jour Max. 750 $ /mois		9 315 $ /an	
Indemnité parlementaire de vie chère			75 $ /jour Max. 6 000 $ /session						46 $ à 74 $ /jour	82 $ à 135 $ /jour	75 $ /jour	45 $ à 100 $ /jour	283 $ (président) 198 $ (membre)	
Travail de comité d'intersession				100 $ /jour + dép.	75 $ /jour 25 $ + dép.			86 $ (président) 74 $ (membre)	84 $ + dép.	82 $ à 135 $ Max. 24 jours /an	100 $ /jour*		283 $ (président) 198 $ (membre)	
Indemnités additionnelles														
Premier ministre	68 800 $		49 598 $	45 535 $	46 000 $	46 561 $	57 811 $	50 640 $	26 600 $	52 300 $	50 157 $	45 000 $	62 655 $	30 498 $
Ministre	45 800 $		35 952 $	35 290 $	35 300 $	31 042 $	41 294 $	30 094 $	20 600 $	36 610 $	40 841 $	39 000 $	58 415 $	22 260 $
Président (Sénat)/Orateur (Communes)	45 800 $	28 900	35 952 $	35 290 $	7 400 $ + 2 600 $ non imposables	31 042 $	41 294 $	22 214 $	15 500 $	20 920 $	40 841 $	39 000 $	15 000 $	7 420 $
Chef de l'opposition	45 800 $	22 300	35 952 $	35 290 $	35 300 $	N.A.	41 294 $	35 267 $	20 600 $	36 610 $	40 841 $	39 000 $	N.A.	27 260 $
Chefs, autres partis	27 500 $			17 650 $	N.A.	N.A.	19 270 $	17 606 $	15 600 $	18 305 $	7 243 $		N.A.	4 452 $
Vice-président/Orateur suppléant	24 000 $		11 978 $	17 650 $	3 700 $ + 1 300 $ non imposables	15 521 $	19 270 $	6 458 $	3 500 $	7 845 $	20 240 $	19 500 $	6 000 $	5 565 $
Leader de l'opposition à la Chambre	22 300 $		17 988 $	2 000 $	3 500 $		19 270 $	11 495 $	2 500 $	7 845 $		6 000 $	N.A.	
Whip, gouvernement	12 400 $	7 100 $	5 650 $	85 $ /membre	3 000 $	1 500 $	19 270 $	11 495 $	2 500 $	7 845 $		6 000 $	N.A.	

Whip, opposition	12 400 $	4 600 $	5 650 $	85 $ /membre	3 000 $	1 500 $	16 517 $	7 878 $	2 500 $	7 845 $		6 000 $	N.A.
Secrétaires parlementaires	9 900 $	N.A.					11 012 $	9 297 $		7 845 $		6 000 $	N.A.
Vice-président, comités des Communes ou de l'Assemblée	9 900 $							6 456 $	2 500 $	3 923 $	10 210 $	3 000 $	3 500 $ + 65 $ /jour
Vice-président adjoint	9 900 $												
Leaders à la Chambre, autres partis	9 500 $							8 652 $					
Whip, autres partis	7 100 $			85 $ /membre			8 259 $	6 456 $		3 923 $			
Whip adjoint, gouvernement	7 100 $						8 259 $	7 878 $		3 923 $		3 000 $	
Whip adjoint, opposition	7 100 $						8 259 $	5 662 $		3 923 $			
Leader du gouvernement		45 800 $											
Leader adjoint du gouvernement		14 000 $											
Leader adjoint de l'opposition		6 800 $											
Président d'un comité permanent			5 969 $	1 000 $ à 1 500			13 765 $	5 036 $		3 923 $			3 000 $ + 65 $ /jour
Président d'un comité spécial			3 500 $ (max.)	1 500 $			5 506 $						
Président de caucus				85 $ /membre			13 765 $ (gouv. seulement)					6 000 $	2 000 $ + 65 $ /jour

* Payable uniquement entre deux sessions ou lorsque les travaux de l'assemblée ont été suspendus pour plus de 8 jours
N.A. = non applicable

Figure 1.7 Salaire moyen de certaines catégories de postes de direction au Canada, janvier 1988

Position	Moyenne globale des traitements	Salaire moyen	Augmentation annuelle (en pourcentage)									
			1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	1979	1978
Vice-président général	121 568 $	94 361 $	9,4	7,0	8,5	7,2	8,6	7,9	13,3	13,1	11,0	10,3	8,0
Directeur général de division	85 248 $	68 843 $	7,2	6,6	7,3	7,2	7,6	6,8	13,8	13,1	11,8	10,6	7,0
Principal planificateur	111 253 $	85 037 $	5,2	6,9	8,5	8,1	6,9	8,2	13,7	14,3	9,8	8,1	5,6
Avocat principal	88 095 $	70 160 $	6,6	5,7	8,4	10,2	7,1	10,1	15,5	13,0	11,5	11,3	4,8
Directeur principal de la commercialisation	74 390 $	65 440 $	6,4	6,5	8,3	7,2	8,5	8,4	14,4	13,0	10,4	10,0	8,0
Directeur principal des ventes	81 157 $	67 280 $	6,6	7,0	9,5	7,1	7,8	9,5	13,4	12,1	10,8	9,6	8,6
Directeur Régional des ventes	60 893 $	51 960 $	5,6	7,9	6,6	7,3	7,8	8,3	13,4	12,6	10,7	9,7	8,9
Directeur de la commercialisation/ de succursale	49 453 $	44 132 $	6,2	6,2	6,8	8,0	9,2	9,5	13,6	12,7	11,2	10,1	9,2
Directeur principal des relations publiques	75 139 $	60 681 $	6,5	6,4	6,4	6,3	8,0	7,3	13,3	12,9	11,8	8,0	6,0
Directeur principal de la publicité et de la PV	58 557 $	50 859 $	6,1	7,1	6,2	7,4	6,8	7,6	13,0	11,5	9,9	9,5	7,6
Responsable des études de marché	61 601 $	52 899 $	6,0	7,2	6,3	7,8	9,5	8,8	12,1	14,0	10,6	10,7	8,0
Directeur principal des finances	89 370 $	74 764 $	8,0	6,9	7,7	7,7	7,3	8,1	14,1	12,8	12,0	10,5	7,8
Trésorier	71 868 $	59 770 $	6,7	5,8	5,8	7,1	7,1	9,6	15,1	11,1	12,9	10,9	7,0
Contrôleur de gestion	64 572 $	54 601 $	7,0	6,8	7,8	7,0	8,3	8,8	14,1	12,6	11,8	10,1	8,5
Administrateur principal	76 277 $	62 766 $	7,5	5,8	7,8	4,5	7,6	7,1	15,7	14,1	11,8	10,6	9,0
Secrétaire général	66 605 $	56 093 $	6,5	6,3	7,4	6,3	6,8	5,6	12,8	11,8	11,1	9,6	6,9
Directeur principal SIG	69 225 $	60 450 $	6,9	6,2	6,7	7,4	8,1	9,2	13,5	13,6	11,4	9,7	7,6
Directeur d'usine	64 511 $	55 969 $	6,0	6,2	6,8	7,4	7,8	8,1	13,8	11,6	10,7	9,8	8,1
Directeur principal R.I.	73 998 $	61 280 $	6,6	6,1	6,5	6,7	7,9	6,9	12,8	12,7	11,9	9,6	8,6

Source: Université Queens - *The Current Industrial Relations Scene in Canada.*

d'acquisition -- nécessaires à l'exercice convenable une fonction;

- *l'aptitude à résoudre les problèmes* : importance et nature de la réflexion requise pour l'emploi en ce qui a trait particulièrement à la capacité d'analyser, de raisonner, d'évaluer, de créer, de faire preuve de discernement, de formuler des hypothèses, de déduire et de tirer des conclusions; et

- *la responsibilité* : aptitude à répondre de ses actes et de leurs conséquences. C'est la mesure des répercussions de l'emploi sur le résultat final de l'organisme. Elle comporte trois volets : la liberté de manoeuvre, les conséquences des fonctions exercées sur le résultat final et l'ampleur.

Pour en arriver à leurs conclusions, les experts-conseils de la Hay Management Consultants ont évalué chacune des trois fonctions à la lumière de documents et à l'occasion d'entrevues avec les titulaires de la fonction étudiée. Ces derniers étaient le ministre Robert de Cotret, le sénateur Gildas Molgat et le député Jim Fulton.

Chacune de ces fonctions a été comparée à des postes d'importance et de responsabilité similaires dans le secteur privé. Les postes du secteur privé ont été sélectionnés à l'aide de la base de données de la Hay portant sur la rémunération, notamment dans quelque 500 entreprises au Canada. Les résultats sont indiqués dans le tableau 1.8.

Salaires des parlementaires et conflits d'intérêts

Les conflits d'intérêts sont un facteur nouveau et important dont il faut tenir compte

dans l'évaluation des indemnités des parlementaires.

Tableau 1.8 Résultats de la comparaison de la Hay Management Consultants

Poste	Traitement actuel	Comparaison avec le secteur privé
Ministre		
Petit département ministériel ou Secrétaire d'État	105 800 $	190 667 $
Ministère de taille moyenne	105 800	334 648
Grand ministère	105 800	390 548
Sénateur	60 000	78 693
Député		
Non-membre de comité	60 000	78 693
Membre de comité	60 000	80 714
Président de comité	60 000	94 600
Secrétaire parlementaire	69 900	94 600

Note : Les résultats de cette comparaison ont été particulièrement utiles et la Commission remercie la Hay Management Consultants Limited pour ses conseils.

En février 1988, le gouvernement a déposé le projet de loi C-114 -- "loi visant à empêcher toute incompatibilité entre les intérêts privés des membres de la Chambre et des Sénateurs et les devoirs de leur charge" -- à la Chambre des communes. Le projet de loi n'a cependant pas été adopté avant la dissolution du 33e Parlement, en 1988. Dans le Discours du Trône, qui ouvrait la 34e session parlementaire en avril 1989, le gouvernement a fait part de son intention de déposer un nouveau projet de loi sur les conflits d'intérêts.

Les règlements sur les conflits d'intérêts régissent les sources de revenu externes ou privées des parlementaires. L'état actuel et proposé de tels règlements a rapport à toute discussion portant sur les moyens de régir le montant et le type de la rémunération des parlementaires. Que le gouvernement réintroduise ou pas le projet de loi C-114 dans sa forme

initiale ne modifie en rien le fait qu'il contient des éléments qui, d'une façon ou une autre, réapparaîtront dans toute législation qui sera déposée au Parlement.

Les premiers paragraphes du projet de loi C-114 requièrent des parlementaires qu'ils déposent un "état des renseignements personnels" auprès d'une Commission des conflits d'intérêts formée de trois membres. Dans cette déclaration, sujette à des révisions périodiques, les parlementaires sont tenus de révéler tout avantage ou somme reçus au-delà des montants fixés, à savoir : actif, passif, revenu, fonctions occupées, cadeaux, honoraires et marques d'hospitalité. La plupart de ces mêmes renseignements doivent également être déposés au sujet du conjoint et des personnes à charge.

D'après les dispositions du projet de loi C-114, le recours à la déclaration de renseignements personnels viserait deux buts. En premier lieu, le secrétaire de la Commission, "tenant compte tant de l'intérêt public que présente la communication des divers renseignements que du désir du parlementaire de préserver sa vie privée à l'égard de ses affaires personnelles" établirait "une déclaration publique" résumant l'information contenue dans l'état des renseignements personnels du parlementaire. En second lieu, la Commission elle-même serait, à partir des états de renseignements personnels du parlementaire, de son conjoint ou des personnes à sa charge, habilitée à notifier au parlementaire les mesures à prendre selon elle pour que ce dernier s'acquitte des devoirs et obligations que la loi lui impose, lesquels sont précisés dans l'article "Obligations des parlementaires". Ils comprennent l'obligation de régler ses affaires privées "de manière à assurer la confiance du public en son intégrité, son objectivité et son impartialité". Pour veiller au respect de cette clause et d'autres obligations, la Commission exigerait que le parlementaire crée une fiducie ou se départisse de certains avoirs.

Outre les exigences qui leur sont imposées en leur qualité de parlementaires, les ministres, les chefs de l'opposition et les secrétaires parlementaires seraient soumis à des exigences additionnelles. Il ne leur serait pas permis d'occuper une autre fonction à l'extérieur, d'exercer une profession, de tenir un commerce, de gérer tout portefeuille personnel au-delà de certains intérêts "permis", ou d'occuper des postes de direction ou d'administrateur dans des organisations à vocation autre que charitable, religieuse ou politique.

Le projet de loi apporterait une autre série de limitations aux activités professionnelles des ministres et des secrétaires parlementaires après leur départ. Au terme de leur mandat, et pour une période d'un an, il serait interdit aux ministres et aux secrétaires parlementaires d'accepter un emploi ou un siège au conseil d'administration d'une personne morale avec laquelle ils ont eu des "contacts officiels notables" au cours de la dernière année d'exercice. Durant un an, il serait interdit aux ministres et aux secrétaires parlementaires d'intervenir pour le compte ou au nom d'une personne physique ou morale auprès d'un ministère ou d'un organisme avec lequel ils auraient eu des "contacts officiels notables" au cours de leur dernière année d'exercice. Les ministres et les secrétaires parlementaires se verraient également interdire, pendant un an, de "servir de conseil, à des fins commerciales" à toute personne physique ou morale relativement aux orientations et programmes de tout ministère ou organisme avec lequel ils ont eu "des rapports directs substantiels, au cours de la dernière année d'exercice". Enfin, il leur serait interdit à vie de changer d'allégeance, c'est-à-dire d'agir "pour le compte ou au nom d'une personne physique ou morale relativement à tout" dossier dans lequel ils représentaient ou conseillaient le gouvernement alors qu'ils remplissaient leur mandat. D'autre part, le projet de loi habiliterait la Commission à déroger à toute interdiction ou à la modifier "lorsqu'elle est

d'avis que l'intérêt public serait mieux servi, en l'occurrence, par le fait d'assurer [à un ancien ministre ou secrétaire parlementaire] des chances raisonnables d'emploi" que par la mise à effet des interdictions en question.

Les règlements sur les conflits d'intérêts -- qu'ils soient prévus ou non par la loi -- sont un élément essentiel de la confiance du public. Il est important -- surtout au moment d'examiner les liens entre la réglementation sur les conflits d'intérêts et la législation touchant la rémunération des parlementaires -- de se rappeler que le but principal de ces règlements est de se protéger "du mal avant le fait" ou de "dommages éventuels". (Le fait que le gouvernement projette de voter une loi régissant les conflits d'intérêts ne doit en aucune façon être considéré comme une volonté de mettre un terme à des agissements qui seraient en cours, ni comme une mesure motivée par le fait qu'en l'absence d'une telle législation des manoeuvres frauduleuses auraient lieu). Les règlements sur les conflits d'intérêts se veulent préventifs; ils visent à protéger contre *la possibilité, l'éventualité,* ou même *l'apparence* d'un méfait public. De tels règlements se fondent sur le principe que, lorsqu'il s'agit du comportement des titulaires d'une charge publique, le public a droit à un degré additionnel d'assurance qui va au-delà de la garantie que les actes répréhensibles seront punis après coup. Les citoyens sont en droit de s'attendre que toutes les mesures raisonnables ont été prises pour préserver la confiance du public en parant à l'éventualité d'un méfait.

Les règlements sur les conflits d'intérêts sont donc des restrictions que les parlementaires apportent de leur plein gré à leur patrimoine et à leurs activités, non pas dans le but de supprimer les infractions, mais afin d'écarter toute possibilité et même toute apparence à cet égard. Même si les "manquements" que les règlements sur les conflits d'intérêts visent à prévenir ne sont qu'apparents ou éventuels, les obligations morales que ces règlements imposent

sont en revanche bien réelles dans la plupart des cas. Ainsi que le laisse entendre le projet de loi C-114, en vertu des dispositions des règlements sur les conflits d'intérêts, les parlementaires seraient tenus de se départir de certains de leurs avoirs. Les ministres, les secrétaires parlementaires et les chefs de l'opposition devraient renoncer à diverses sources privées de revenu, obligation qui vise déjà les ministres et secrétaires parlementaires en vertu des lignes de conduite actuelles. Les anciens ministres et secrétaires parlementaires se verraient imposer un certain nombre de restrictions s'ils cherchaient à gagner leur vie dans le secteur gouvernemental, le secteur même où leurs connaissances et leur compétence sont sans doute les plus étendues et dans lequel ils seraient le mieux à même d'apporter leur meilleure contribution sociale et économique.

Les règlements sur les conflits d'intérêts sont indispensables au maintien et à l'affermissement de la confiance du public à l'égard du gouvernement. Ils supposent aussi certains sacrifices de la part des parlementaires, non pas qu'agir autrement serait mal agir, mais parce que ces renoncements sont jugés nécessaires à la prévention de la simple possibilité ou apparence d'infraction. La Commission pense que ces sacrifices -- les restrictions relatives aux sources privées de revenu -- doivent être reconnus et pris en considération dans l'établissement des échelles de traitement et des primes de départ des parlementaires.

Conclusion

Les commissaires sont d'avis que s'il est normal qu'une différence existe entre le traitement des législateurs et le salaire des personnes investies de responsabilités équivalentes dans le secteur privé, cette différence ne doit pas être notable au point de

faire obstacle à l'engagement de personnes douées et compétentes désireuses de briguer un mandat public. L'indexation partielle des indemnités depuis 1976 a eu pour effet de rendre cette différence trop importante.

Le rapport dont la Hay Management Consultants a saisi la Commission affirme que, dans le secteur privé, un parlementaire recevrait un salaire de 78 673 $. De même, si la rétribution et la somme de travail de certains membres d'assemblées législatives provinciales et territoriales étaient confrontées avec celles des parlementaires fédéraux, on aurait tendance à augmenter le salaire de ces derniers pour le rapprocher des taux qui prévalent dans le secteur privé.

Mais il y aura toujours lieu de maintenir un écart entre les gens du secteur privé et ceux qui sollicitent une charge publique. S'il fallait s'aligner sur la comparaison avec le secteur privé établie par le rapport de la Hay Management Consultants, les salaires des parlementaires devraient être augmentés de 18 693 $, soit de 31 p. 100. La Commission n'est pas disposée à recommander pareille mesure.

Recommandation

En considération de tous les facteurs exposés dans le rapport susmentionné et à supposer que la recommandation visant la modification de la formule d'indexation des salaires et dépenses des parlementaires soit adoptée, la Commission est alors disposée à recommander que le salaire des députés et des sénateurs soit augmenté de 4 p. 100 dès après les élections générales suivantes.

Dans le système parlementaire canadien, les députés doivent répondre de leurs actes devant

leur électorat. Les sénateurs n'ont pas d'électeurs et ne relèvent donc que du Parlement.

Les rapports officiels montrent que si nombre de sénateurs se consacrent avec diligence à l'accomplissement de leur mandat constitutionnel, certains n'assistent que rarement aux sessions de la Chambre haute. Pourtant les pénalités prévues pour les absents sont presque insignifiantes. Actuellement, la peine imposée aux sénateurs qui s'absentent du Sénat pendant plus de 21 jours au cours d'une session est de 60 $ par jour tant sur leur salaire que sur leurs indemnités.

Recommandation

Par souci d'équité envers ceux qui assument leurs responsabilités avec diligence, et étant donné que l'imputabilité ne peut se mesurer que par la présence aux sessions quotidiennes et la participation aux travaux des comités, la présente Commission recommande que les règlements régissant l'absentéisme des sénateurs soient modifiés de sorte que ceux qui s'absentent du Sénat plus de sept jours par an, sans motif valable, subissent les déductions suivantes :

a) 500 $ par jour sur leur salaire;

b) 100 $ par jour sur leurs allocations de dépenses.

En formulant ces deux recommandations à l'égard du Sénat, les commissaires sont fermement convaincus que si l'on veut préserver la parité des salaires des députés et des sénateurs, les sénateurs doivent alors accepter les dispositions susdites relatives à l'imputabilité.

Note

1. Association of the Bar of the City of New York, *Conflict of Interest and Federal Service*, (Cambridge : 1960), p. 19.

CHAPITRE II

Indemnités supplémentaires

Les parlementaires qui occupent les postes suivants reçoivent actuellement une indemnité additionnelle : premier ministre, ministre, président de la Chambre, chef de l'opposition. (Voir au tableau 1.6 la liste complète et les salaires correspondants.)

Au cours de leurs délibérations, les commissaires se sont efforcés de concevoir un moyen par lequel les parlementaires qui acceptent des responsabilités additionnelles puissent être reconnus et récompensés. On a demandé leur point de vue sur la question à d'actuels et d'anciens parlementaires; tandis que nombre d'entre eux souscrivaient à l'objectif, aucun n'a pu soumettre une proposition concrète.

Des commissions antérieures s'étaient déjà penchées sur cette question et ce sont leurs recommandations qui ont informé le projet de loi C-83, dont l'objet était d'augmenter au Parlement le nombre de postes donnant droit à une indemnité supplémentaire. Déposé au cours du dernier Parlement, le projet de loi fut adopté à l'unanimité par la Chambre des communes, mais expira au feuilleton du Sénat. (Le projet de loi C-83 ne s'appliquait pas aux sénateurs.) La présente Commission est d'accord avec les dispositions de ce projet de loi, excepté qu'elle pense en outre que tout parlementaire, y compris les sénateurs, qui accepte des responsabilités additionnelles devrait recevoir une compensation.

Les commissaires ont examiné les indemnités supplémentaires que reçoivent déjà les parlementaires assumant des responsabilités

additionnelles. Tout en reconnaissant parfaitement que ces parlementaires reçoivent beaucoup moins que leurs homologues des secteurs public et privé, les commissaires ne sont pas disposés à recommander une augmentation à cet égard pour l'instant. Ceux des parlementaires qui reçoivent déjà des indemnités supplémentaires sont en meilleure situation financière que leurs collègues et sont, par là même, mieux en mesure de faire face aux exigences financières imposées à tous les parlementaires. De l'avis des commissaires, il ne s'agit pas de savoir si les parlementaires investis de responsabilités additionnelles méritent plus ou non. Leur mérite est clair. Il s'agit plutôt de savoir si leur compensation financière est à ce point inadéquate qu'elle dissuade des Canadiens compétents d'accepter ces postes importants à responsabilités accrues.

Recommandation

Afin de récompenser le travail important et utile accompli par les membres qui assument certaines responsabilités additionnelles et ne reçoivent pas actuellement d'indemnité supplémentaire à ce titre, la Commission recommande que les dispositions du projet de loi C-83, voté lors du dernier Parlement, soient soumises de nouveau à la Chambre des communes et au Sénat assorties des amendements visant les présidents de comités sénatoriaux.

CHAPITRE III

Allocations de dépenses

A l'heure actuelle, les allocations de dépenses des sénateurs sont de 9 500 $ et celles des députés de 19 900 $. Ces allocations ont été consenties aux parlementaires pour qu'ils n'aient pas à payer de leur poche les dépenses directement liées à leurs charges parlementaires.

L'allocation de dépenses s'apparente à celle qui est accordée aux représentants syndicaux, aux dirigeants d'entreprise, aux vendeurs et autres qui, à l'instar des parlementaires, encourent des frais parce que leur travail les éloigne de leur domicile. Les fonctionnaires et les employés d'entreprises privées sont également défrayés par des indemnités de vie chère ou des indemnités journalières quand ils travaillent loin de leur résidence. Les professionnels peuvent facturer directement à leurs clients les frais de subsistance qu'ils encourent loin de leur domicile.

La tradition veut que l'indemnité de dépenses serve à compenser les dépenses supplémentaires que les individus engagent en raison de leur fonction de parlementaire. Ces dépenses incluent :

- un second domicile, un appartement ou une chambre d'hôtel;
- les services publics et l'entretien d'une seconde résidence;
- une deuxième voiture;

- les réparations et l'entretien d'une deuxième voiture;
- les garderies et les services de garde que requièrent les absences obligatoires à la fois du parlementaire et de son conjoint lors de manifestations publiques;
- les frais supplémentaires de nettoyage à sec;
- les dons à des campagnes de financement (les parlementaires sont une cible de choix pour les responsables de ces campagnes);
- les repas en voyage;
- l'accueil à Ottawa d'électeurs de passage;
- les dépenses additionnelles en vêtements.

Les commissaires ont constaté que la plupart des parlementaires consacraient l'intégralité de leurs allocations de dépenses à des frais légitimes, directement liés à leur travail de représentation de leur circonscription. Beaucoup d'entre eux dépensent plus que leur indemnité et doivent y aller de leur poche.

Les commissaires pensent que les allocations de dépenses sont nécessaires pour que les parlementaires puissent servir convenablement leurs électeurs. Les commissaires croient en outre que le système actuel est injuste. Pour ces raisons, ils recommandent la création d'une indemnité d'hébergement de 500 $ par mois (voir Chapitre IV).

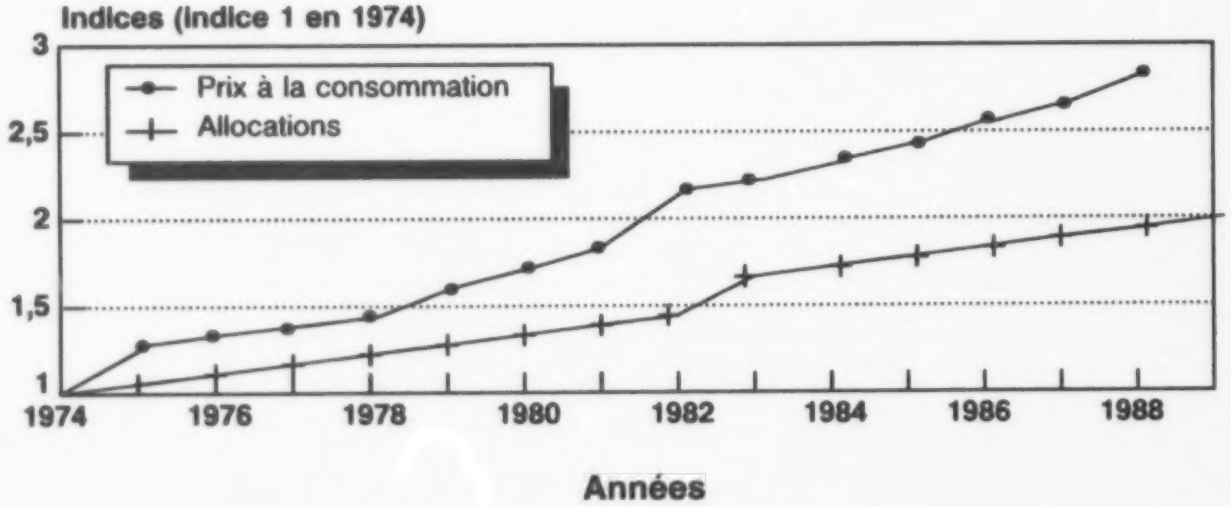
Si les allocations de dépenses avaient été indexées sur l'indice du coût de la vie jusqu'à la fin de 1988, les parlementaires auraient reçu

28 938 $, soit 3 038 $ de plus que le total de l'indemnité d'hébergement et de l'indemnité de dépenses qui sont recommandées. Les commissaires pensent néanmoins que les actuelles allocations de dépenses, en y ajoutant l'indemnité d'hébergement, sont justes et ne requièrent pas d'augmentation.

Pour éviter les problèmes d'ajustements continuels des indemnités en vue de les maintenir plus ou moins au niveau du coût de la vie, la Commission recommande de changer la formule d'indexation utilisée depuis 1976 (voir Chapitre VIII). Cette formule d'indexation partielle des allocations de dépenses est injuste à l'égard des parlementaires parce qu'elle ne suit pas le rythme de l'inflation (voir figure 3.1). Elle sème aussi la confusion chez le public, qui croit en général que les indemnités des parlementaires sont pleinement indexées. En réalité, elles ne le sont pas.

Figure 3.1

ALLOCATION DE DÉPENSES DES PARLEMENTAIRES (1974-1989)



Note: l'indice des traitements est indiqué pour le 1er janvier de chaque année sauf en 1974 (juillet 1974). Les autres indices sont des moyennes annuelles.

Sources: Bibliothèque du Parlement, Statistique Canada et F.M.I. - Statistiques financières

CHAPITRE IV

Allocation de logement

Bien que des Commissions antérieures aient recommandé l'allocation d'une indemnité spéciale de logement à l'intention des parlementaires, il n'en existe pas actuellement. On s'attend que les députés se chargent des dépenses liées à un second domicile en puisant à même leurs présentes allocations de dépenses.

A l'origine, l'allocation de dépenses devait permettre au parlementaire de couvrir les frais qui n'existaient pas en général dans d'autres occupations. L'exemple le plus évident sont les frais encourus pour vivre et travailler à Ottawa, quatre ou cinq jours par semaine, loin de sa circonscription, ou encore, pour conserver son domicile principal dans la circonscription et de louer un logement à Ottawa. En vertu du système actuel, toutefois, les parlementaires qui représentent des circonscriptions à Ottawa ou dans les environs, et conséquemment résident dans la région, reçoivent la même allocation que ceux qui représentent des circonscriptions situées à des centaines ou des milliers de kilomètres de là.

L'allocation de dépenses n'a pas suivi le rythme de l'inflation depuis 1974. Les indemnités n'ont été que partiellement indexées sur l'indice du coût de la vie. La décision de ne pas indexer totalement l'allocation de dépenses et de ne pas l'augmenter périodiquement pour combler la différence a eu pour effet que le montant ne suffit plus à dédommager les parlementaires des dépenses reliées à leur travail qu'ils n'auraient pas encourues autrement, notamment les frais de logement (voir tableaux et figures 4.1, 4.2, 4.3 et 4.4). Cette omission des

parlementaires de rajuster leur indemnité de dépenses n'a pas eu de répercussions que sur le coût du logement.

Tableau 4.1 Accroissement des prix du logement à Ottawa

Type de logement	Prix en 1974	Prix en 1989	Augmentation
Maison à 1 étage 3 ch. à c.	49 000 $	132 300 $	270 %
Maison en briques à deux étages	72 000 $	185 900 $	258 %
Prix de vente global moyen	46 661 $	128 434 $ (1988)	275 %
Indemnité annuelle des parlementaires	10 600 $	19 900 $	87 %

Tableau 4.3 Coût du logement dans la région d'Ottawa

	Allocation de dépenses		Loyer mensuel 1 ch. à c.		Loyer mensuel 2 ch. à c.	
Année	réelle	en indice	réel	en indice	réel	en indice
1974	10 600 $					
1975						
1976						
1977	11 300					
1978	12 000	1,00	248 $	1,00	302 $	1,00
1979	12 700	1,06	258	1,04	306	1,01
1980	13 500	1,13	272	1,10	335	1,11
1981	14 700	1,23	299	1,21	367	1,22
1982	15 500	1,29	331	1,33	400	1,32
1983	16 800	1,40	368	1,48	452	1,50
1984	17 600	1,47	387	1,56	470	1,56
1985	18 200	1,52	419	1,69	514	1,70
1986	18 700	1,56	437	1,76	540	1,79
1987	19 100	1,59	450	1,81	581	1,92
1988	19 400	1,62	471	1,90	594	1,97
1989	19 900					

En 1974, l'allocation de dépenses des parlementaires était de 10 600 $. Pour qu'elle

Figure 4.2

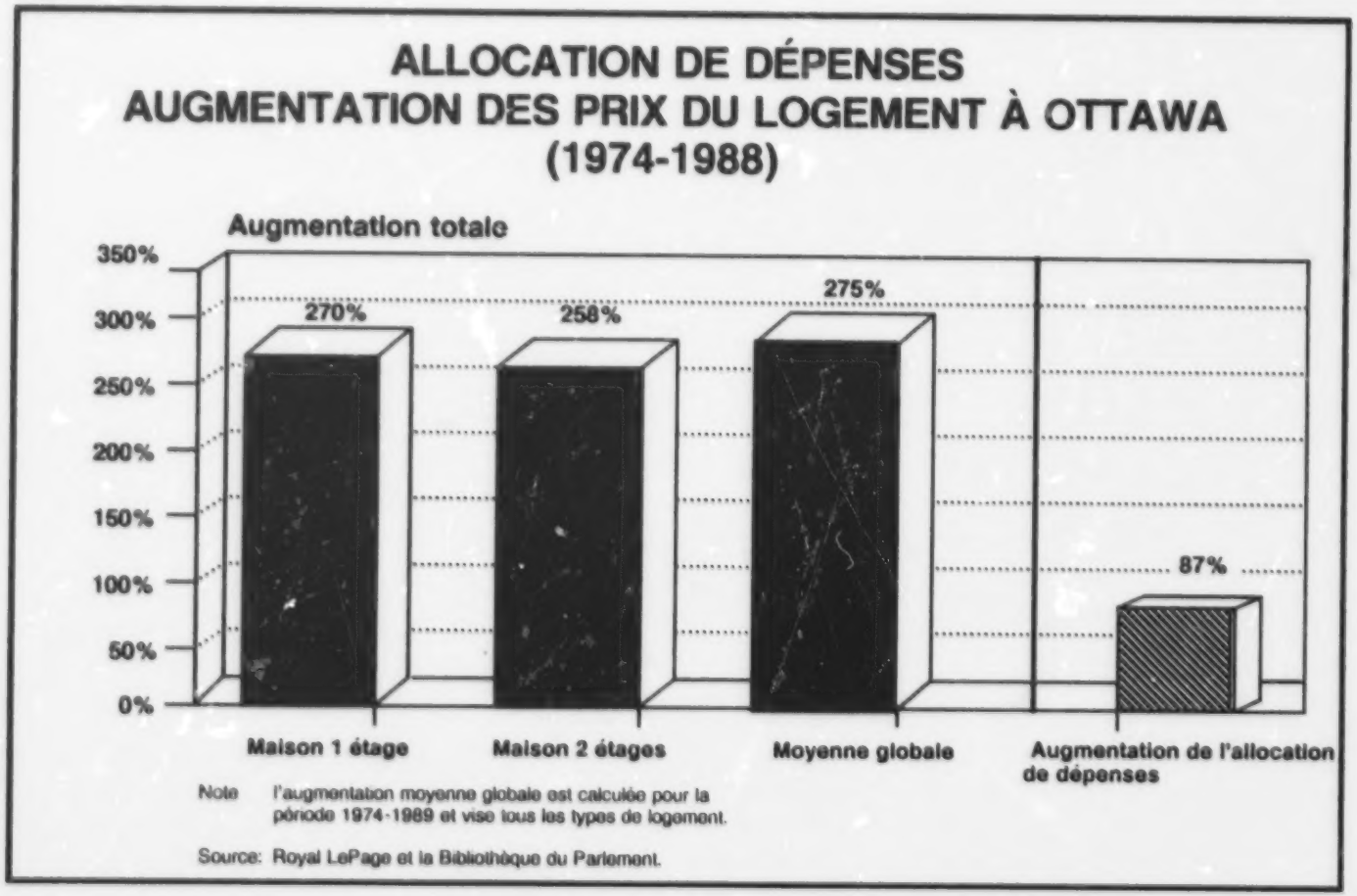
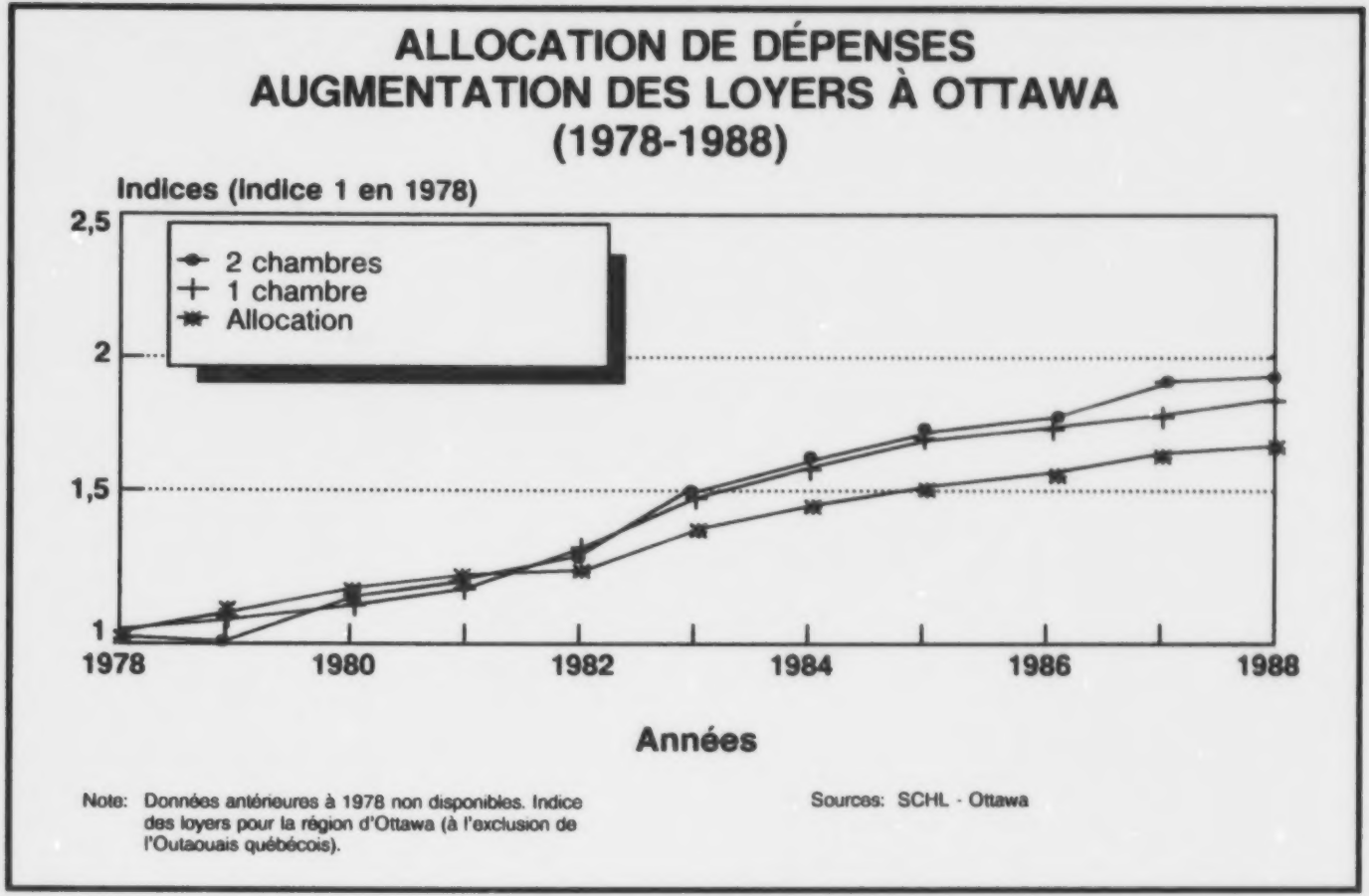

ALLOCATION DE DÉPENSES
AUGMENTATION DES PRIX DU LOGEMENT À OTTAWA
(1974-1988)
Augmentation totale
350%
300%
250%
200%
150%
100%
50%
0%
270%
258%
275%
87%
Maison 1 étage
Maison 2 étages
Moyenne globale
Augmentation de l'allocation de dépenses
Note l'augmentation moyenne globale est calculée pour la période 1974-1989 et vise tous les types de logement.
Source: Royal LePage et la Bibliothèque du Parlement.

Figure 4.4


ALLOCATION DE DÉPENSES
AUGMENTATION DES LOYERS À OTTAWA
(1978-1988)
Indices (Indice 1 en 1978)
2,5
2
1,5
1
2 chambres
1 chambre
Allocation
1978
1980
1982
1984
1986
1988
Années
Note: Données antérieures à 1978 non disponibles. Indice des loyers pour la région d'Ottawa (à l'exclusion de l'Outaouais québécois).
Sources: SCHL - Ottawa

suive l'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation, cette indemnité aurait dû atteindre 28 938 $ à la fin de 1988. L'indemnité actuelle est de 19 900 $.

Une disposition prévoyant une indemnité d'hébergement qu'il faudra justifier est la meilleure façon de rétablir le pouvoir d'achat que constitue l'allocation de dépenses. Même si le pouvoir d'achat des parlementaires n'est pas entièrement rétabli aux niveaux de 1974 par l'établissement de l'allocation de logement, il reste que celle-ci est juste à l'égard des parlementaires et plus susceptible d'être tout de suite acceptable aux yeux de la plupart des Canadiens.

En examinant la question d'une allocation de logement, les commissaires ont considéré plusieurs facteurs, en particulier les augmentations du prix des maisons et des loyers par rapport à l'augmentation de l'indemnité de dépenses. Ils sont convaincus que toute allocation de logement doit tenir compte du prix actuel des habitations à Ottawa.

L'allocation de logement ne devrait être versée qu'aux parlementaires dont la circonscription ou la résidence principale est située à plus de 50 kilomètres de la Colline parlementaire. Les parlementaires de la région de la Capitale nationale n'ont pas à engager cette dépense. Les commissaires recommandent en outre que l'allocation soit versée uniquement quand la dépense est attestée par des reçus. Ces dépenses comprendraient les loyers, les coûts de logement attestés par des reçus (à l'exclusion des paiements d'hypothèques), ou des factures d'hôtel jusqu'à concurrence de 6 000 $ par année.

Le premier ministre, le chef de l'opposition et le président de la Chambre ne sont pas admissibles à l'allocation de logement puisqu'ils disposent de résidences de fonction.

L'allocation de logement est nécessaire parce que les députés travaillent à la fois dans leur circonscription et à Ottawa. De par la nature même de leur travail, ces députés représentent leurs électeurs. C'est durant les fins de semaine, généralement dans leur bureau de circonscription, que les députés rencontrent ceux de leurs électeurs qui ont des préoccupations diverses auxquelles ils s'efforcent de répondre à Ottawa dans la semaine qui suit.

Les parlementaires ne devraient pas être victimes de discrimination à cause de la façon dont ils encourent leurs dépenses de logement. Dans bien des cas, les parlementaires ont de jeunes familles. Ils ont vendu leur maison dans leur circonscription, en ont acheté une dans la région d'Ottawa et sont locataires dans leur circonscription. Certains d'entre eux sont propriétaires d'un domicile à la fois dans la région d'Ottawa et dans leur circonscription. Tous encourent des frais additionnels. Très peu de parlementaires ont des frais de logement inférieurs à 500 $ par mois.

Les sénateurs n'ont pas les mêmes responsabilités que les députés. La recommandation de la présente Commission quant à l'allocation de logement ne s'applique qu'aux députés qui doivent, par la nature de leur travail, encourir des frais de logement additionnels.

Recommandation

La Commission recommande :

a) que les députés reçoivent une allocation de logement qui ne soit pas supérieure à 6 000 $ par an;

b) que cette allocation ne soit versée qu'aux députés dont la circonscription ou la résidence principale est

située à plus de 50 kilomètres de la Colline parlementaire;

c) que cette allocation ne soit versée qu'à l'appui des pièces justificatives appropriées.

CHAPITRE V

L'indexation partielle des salaires et indemnités

Depuis 1976, les indemnités parlementaires sont partiellement indexées. A compter du 1er janvier 1976, elles ont été indexées, au niveau inférieur, sur l'indice de l'ensemble des activités industrielles ou 7 p. 100. Autrement dit, le salaire des parlementaires ne pouvait augmenter de plus de 7 p. 100 peu importe le niveau moyen d'augmentation des salaires ou du coût de la vie. Ces augmentations intervenaient le 1er janvier de chaque année.

En 1981, la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* était amendée en vue d'augmenter les indemnités calculées au niveau *inférieur* de l'indice de l'ensemble des activités industrielles (aujourd'hui remplacé par l'indice de l'ensemble des activités économiques) ou de l'indice des prix à la consommation *moins* 1 p. 100. Le ministre des Finances a cassé la formule d'ajustement par deux fois. En 1982, le taux de croissance des indemnités était limité à 6 p. 100 pour la période du 1er juillet 1982 au 31 décembre 1983 et à 5 p. 100 pour celle entre le 1er janvier et le 31 décembre 1984. Le gouvernement a réduit l'indemnité de dépenses de 1 000 $ pour l'année 1986.

Les commissaires ont l'impression que la raison d'imposer des plafonds aux augmentations de l'indemnité était de convaincre le public que les parlementaires n'obtenaient que des augmentations de salaire modestes et, dans une certaine mesure, s'imposaient des sacrifices financiers. D'après la réaction du public, il est manifeste qu'on est loin d'avoir atteint ces objectifs. La plupart des Canadiens croient, en

effet, que les indemnités parlementaires sont complètement indexées.

De l'avis des commissaires, l'indexation partielle de ces indemnités s'est soldée par un double échec. D'un côté, la plupart des Canadiens pensent qu'elles sont totalement indexées, et ont du mal à l'accepter; de l'autre, les parlementaires se plaignent de ce que chaque année l'écart se creuse à leur détriment. Un sénateur a présenté à la Commission le tableau 5.1 pour illustrer son point de vue.

Tableau 5.1 Effets de l'indexation partielle sur les salaires des parlementaires

Année	Traitement de base réel	IPC	Traitement compte tenu de l'IPC	Pertes du pouvoir d'achat	Perte en dollars de 1988	Pertes cumulatives en dollars de 1988
1974	24 000 $	1,00	24 000 $	0	0	0
1975	24 000	1,11	26 592	2 592	6 386	6 386
1976	24 000	1,19	28 586	4 586	10 512	16 898
1977	25 500	1,29	30 873	5 373	11 403	28 302
1978	26 900	1,40	33 621	6 721	13 098	41 400
1979	28 600	1,53	36 714	8 114	14 481	55 880
1980	30 600	1,69	40 459	9 859	15 966	71 846
1981	43 800	1,90	45 516	1 716	2 471	74 317
1982	48 600	2,10	50 432	1 832	2 380	76 697
1983	50 300	2,22	53 357	3 057	3 754	80 451
1984	52 800	2,32	55 705	2 905	3 417	83 868
1985	54 600	2,41	57 933	3 333	3 770	87 638
1986	56 100	2,51	60 308	4 208	4 572	92 210
1987	57 400	2,62	62 913	5 513	5 741	97 951
1988	58 300	2,73	65 460	7 160	7 166	105 117
1989	60 000					

Le système actuel a conduit à une incapacité endémique des parlementaires à faire face au coût de la vie. Il a aussi fait naître une croyance populaire selon laquelle les parlementaires se sont d'abord occupés de leur sort en indexant complètement leurs indemnités.

Il apparaît évident aux commissaires qu'il faut se débarrasser du système actuel. Une alternative se présente alors : soit abandonner complètement toute indexation, soit adopter une façon plus juste et plus sensée de suivre le rythme de l'inflation.

Abandonner l'indexation n'améliorerait pas beaucoup la situation, car les parlementaires prendraient encore plus de retard par rapport à l'inflation, tandis qu'ils discuteraient de la question de l'augmentation de leurs salaires. Si l'histoire nous a enseigné quelque chose à cet égard, c'est que les parlementaires reculeraient l'augmentation de leurs salaires jusqu'à ce que leur situation devienne à ce point intolérable qu'ils seraient forcés de se voter une augmentation considérable uniquement pour suivre l'augmentation du coût de la vie. Une telle majoration, pratiquée d'un seul coup, provoquerait encore plus l'indignation du public. Il semblerait alors que les parlementaires se seraient voté eux-mêmes une énorme augmentation.

Recommandation

Les commissaires recommandent que les indemnités parlementaires soient indexées de manière juste et rationnelle. Ils sont d'avis que ces indemnités devraient être indexées sur la *moyenne* de l'indice des prix à la consommation et de l'indice de l'ensemble des activités économiques pour les douze derniers mois.

CHAPITRE VI

Autres indemnités

La Commission s'est intéressée à d'autres indemnités versées aux parlementaires, parmi lesquelles les indemnités de dotation en personnel, les indemnités de circonscription, les services téléphoniques et les assurances. Ces indemnités ont été jugées adéquates. Les changements que le Bureau de régie interne a récemment apportés ont satisfait les besoins des parlementaires.

La Commission a étudié par ailleurs les dispositions visant le personnel des anciens premiers ministres. Actuellement, un ancien premier ministre qui siège toujours au Parlement peut se prévaloir des services d'un(e) assistant(e) et d'un(e) secrétaire supplémentaires pour s'occuper des documents se rapportant à son mandat, rédiger ses mémoires et traiter sa volumineuse correspondance. Les dossiers et mémoires d'un ancien premier ministre font partie du patrimoine national.

Un ancien premier ministre du Canada devient souvent une figure de premier plan dont la présence est souvent sollicitée sur la scène internationale. Les Canadiens sont fiers de la réputation de grands hommes d'État dont jouissent leurs anciens premiers ministres.

À l'heure actuelle, aucun personnel n'est attaché au service des anciens premiers ministres qui ne siègent plus au Parlement.

La Commission est d'avis que ces derniers méritent un certain appui dans l'accomplissement de cet important travail.

Recommandation

La Commission recommande que tout ancien premier ministre reçoive le même appui que celui dont bénéficient les anciens gouverneurs généraux.

CHAPITRE VII

Les déplacements

Les commissaires ont examiné les dispositions actuelles concernant les déplacements des parlementaires et les ont jugées satisfaisantes.

Pour presque tous les députés, le transport aérien n'est pas seulement une nécessité, il est essentiel à leur travail. En effet, les députés sont tenus de travailler à la fois dans leur circonscription et à Ottawa. Aussi, les contribuables canadiens paient-ils le prix des billets d'avion afin que les députés puissent s'acquitter de leur devoir.

Chaque parlementaire a droit annuellement à 64 aller-retour, ou "déplacements ponctuels", entre son bureau de circonscription et Ottawa. Le parlementaire peut se prévaloir d'un nombre limité de ces déplacements pour se rendre en d'autres lieux au Canada. Son conjoint, les membres de sa famille ou son personnel peuvent aussi utiliser certains billets de déplacements ponctuels soit pour voyager entre Ottawa et leur domicile, soit parfois pour voyager ailleurs au Canada. Certains parlementaires ont demandé qu'il y ait moins de restrictions sur les voyages de leur conjoint, de leur famille ou de leur personnel. Après examen de la question, les commissaires en ont conclu que les restrictions actuelles étaient raisonnables et opportunes.

Les parlementaires ne sont pas censés tirer des avantages personnels de leurs voyages dans leur circonscription. Avec l'introduction d'incitatifs aux voyages fréquents par les transporteurs aériens, la possibilité d'effectuer plusieurs déplacements à titre personnel, qui ne

coûtent rien à personne sauf à la ligne aérienne s'est répandue au sein du transport aérien au Canada. Les députés ont réagi avec probité en rendant leurs primes à la Chambre des communes. Le Parlement se sert ensuite de ces primes pour payer des voyages parlementaires. Des centaines de milliers de dollars ont ainsi été épargnés aux contribuables jusqu'à maintenant.

La Commission a appris que les sénateurs ne retournaient pas leurs primes de voyages aériens au Parlement. De l'avis des commissaires, les parlementaires ne devraient pas réaliser de gains personnels à partir d'un service payé par les contribuables.

Recommandation

La Commission conseille vivement aux sénateurs de suivre l'exemple de leurs collègues de la Chambre des communes et, à l'avenir, de faire bénéficier le Parlement de leurs primes de voyage plutôt que d'en profiter eux-mêmes.

CHAPITRE VIII

Pensions de retraite

Au départ, il n'était pas évident qu'aux termes de son mandat, la présente Commission soit chargée de formuler des recommandations sur les pensions de retraite des parlementaires. Le décret en vertu duquel la Commission fut mandaté précisait que les commissaires étaient "chargés d'examiner si les [...] indemnités [...] payables aux parlementaires sont satisfaisantes [...]". A proprement parler, les allocations de retraite n'étant versées qu'aux anciens parlementaires, elles ne sont pas visées par le mandat de la Commission. Les précédentes commissions chargées d'étudier les indemnités des parlementaires semblent avoir interprété leur mandat dans le même sens, quoique la Commission Clarke-Campbell ait effectivement formulé des commentaires et des recommandations à ce chapitre. La présente Commission s'est également penchée sur la question, en raison notamment des nombreux commentaires qu'elle a reçus à ce sujet tant de la part des parlementaires que du public.

Bien que les pensions de retraite soient monnaie courante dans les secteurs publics et privé, celles versées aux anciens parlementaires ne sont pas sans soulever de controverses. Si les parlementaires sont convaincus d'y avoir droit, nombre de Canadiens ne partagent pas cet avis. Aussi, importe-t-il d'examiner la question : Qui est en droit de réclamer une allocation de retraite? Comment est-elle calculée? A combien s'élève la contribution du parlementaire? Les pensions de retraite des sénateurs ne sont pas calculées de la même façon que celles des députés.

Les pensions de retraite des sénateurs

Les pensions de retraite des sénateurs sont calculées de la façon suivante. Un sénateur ayant siégé six ans ou plus au Parlement accumule des crédits de retraite à un taux annuel de 3 p. 100 jusqu'à concurrence de 75 p. 100 de l'indemnité de session moyenne des six années de service consécutives au taux le plus élevé, après 25 ans d'exercice. Prenons l'exemple d'un sénateur qui prend sa retraite après 10 ans. Pour les six dernières années, on calculera l'indemnité de session moyenne comme suit : 56 533 $ x 0,03 x 10 (années de service) = 16 959,90 $ par année ou 1 413,32 $ par mois.

Pour bénéficier de cette allocation, le sénateur devra avoir versé 7 p. 100 de son traitement au régime de retraite. Nombre de sénateurs sont d'avis que ces pensions de retraite sont trop modiques, soulignant que parmi les sénateurs qui reçoivent actuellement une pension :

10 p. 100 reçoivent moins de 5 000 $ par année;

55 p. 100 reçoivent moins de 15 000 $ par année; et

80 p. 100 reçoivent moins de 25 000 $ par année.

Et parmi les veuves(veufs) de sénateurs :

19 p. 100 reçoivent moins de 5 000 $ par année;

63 p. 100 reçoivent moins de 10 000 $ par année;

75 p. 100 reçoivent moins de 15 000 $ par année; et

aucun(e) ne reçoit plus de 25 000 $ par année.

Au regard des normes courantes, ces allocations ne sont pas très généreuses.

Pensions de retraite des députés

En vertu de la *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires*, un député ayant siégé six années ou plus au Parlement reçoit une pension lorsqu'il cesse d'être un parlementaire. Après six années de service, le montant de l'allocation est calculé au taux annuel de 5 p. 100 du salaire moyen reçu au cours des six meilleures années de service consécutives ouvrant droit à pension multiplié par le nombre total d'années de service ouvrant droit à pension.

En moyenne, les députés siègent 4,6 années à la Chambre des communes. Ne peuvent bénéficier d'une pension de retraite que ceux qui ont occupé leurs fonctions pendant six ans au moins. Le montant de l'allocation est alors calculé comme suit : l'indemnité de session des six années de service consécutives au taux le plus élevé multipliée par le nombre d'années de service et par le taux des crédits cumulatifs. Par exemple, 56 533 $ x 6 x 0,05 = 16 959,90 $ par année ou 1 413,32 $ par mois.

Pour toucher cette allocation, le député devra avoir contribué chaque année 11 p. 100 de son indemnité de session au régime de retraite, cotisation qui s'élève actuellement à 6 600 $ par an.

Les pensions de retraite sont, bien entendu, imposables à 100 p. 100.

En 1988, 113 députés ne sont pas retournés à la Chambre des communes, soit pour cause de retraite, soit par défaite aux élections. De ces 113 personnes, seules 51 touchent une allocation.

Autrement dit, au lendemain de l'élection de 1988, la majorité des anciens députés, soit 55 p. 100, se sont trouvés sans allocations de retraite.

Les députés ne voient pas leur pension de retraite augmenter avant d'avoir atteint l'âge de 60 ans. Après quoi, les pensions sont indexées sur l'indice du coût de la vie, à l'exemple des prestations du Régime de pensions du Canada et des régimes de retraite de la Fonction publique, de la GRC et des Forces armées.

Bien que les pensions de retraite allouées aux anciens parlementaires ne puissent, le plus souvent, être qualifiées de trop généreuses, elles sont adéquates (voir tableaux 8.1 et 8.2). Certains sénateurs ont invoqué de solides arguments à l'appui d'un rajustement de leur pension au niveau de celle des députés. Cependant, à la différence de la plupart des députés, les sénateurs n'ont pas à interrompre leur carrière pour accepter une fonction parlementaire. Ils sont habilités à siéger jusqu'à 75 ans. Ils bénéficient de la sécurité d'emploi. Ils n'assument pas les risques inhérents au processus électoral. En foi de quoi, les commissaires ne sont pas disposés à recommander que les allocations de retraite des sénateurs soient calculées selon le même barème que celles des députés.

Tableau 8.1 Pension de retraite actuellement allouée aux anciens députés

Pourcentage			
5 %	reçoivent moins de	5 000 $	par an
28 %		10 000 $	
43 %		15 000 $	
51 %		20 000 $	
68 %		25 000 $	
82 %		30 000 $	
90 %		35 000 $	

Tableau 8.2 Pension de retraite actuellement alloué aux veuves d'anciens députés

Pourcentage			
12 %	reçoivent moins de	5 000 $	par an
52 %		10 000 $	
75 %		15 000 $	
90 %		20 000 $	

Après avoir étudié la question sous tous ses aspects, les commissaires sont d'avis que les allocations versées actuellement sont adéquates.

CHAPITRE IX

Indemnité de départ

Les parlementaires peuvent recevoir, à titre d'indemnité de départ, 50 p. 100 de leur indemnité de session et, le cas échéant, 50 p. 100 de l'indemnité supplémentaire versée aux parlementaires occupant certains postes, tels que ceux de ministre, de chef de parti, de whip, etc.

L'objet de l'indemnité de départ est de permettre aux employés ayant été démis de leurs fonctions ou ayant démissionné de bénéficier d'une période et d'un soutien financier suffisants pour leur réintégration sur le marché du travail. C'est pour cette raison que les indemnités de départ sont courantes dans le secteur public autant que privé. A l'heure actuelle, les parlementaires qui ont droit à une pension de retraite, ou qui donnent leur démission pour une raison autre que de graves problèmes de santé, ne peuvent toucher d'indemnité de départ.

Toute personne ayant perdu son emploi traverse une période difficile. Quelles que soient les causes de leur renvoi, les employés éconduits rejettent souvent le blâme de leur situation sur eux-mêmes. Ils en viennent à douter d'eux-mêmes et à perdre leur confiance en soi. Qui plus est, cette crise survient à un moment où ils doivent se montrer sous leur meilleur jour devant un éventuel employeur ou associé.

Cette période est encore plus difficile pour un ancien député. Lorsqu'une personne pose sa candidature à une élection fédérale, elle tranche ses liens avec son milieu professionnel. Les

députés non réélus doivent repartir à zéro; ce qui, dans bien des cas, n'est pas facile. En 1981, Mark Rose, un ancien député déclarait :

> Mes quatre collègues néo-démocrates qui se sont faits battre en 1980 n'ont pas été aussi heureux. Trois d'entre eux comptaient sept années d'éminents services à titre de parlementaires. Tous étaient de bons députés, mais comme il arrive si souvent lorsque des électeurs changent d'allégeance, un bon député est dans la même situation que le spectateur d'une fusillade. Il court le risque d'être abattu sans distinction. Aucun de ces quatre députés n'avait un emploi qui l'attendait le lendemain des élections. Pour l'un d'entre eux, sa commission scolaire l'a réembauché après quelques mois, non sans hésitation et uniquement parce que le contrat l'exigeait. Deux autres n'ont toujours pas trouvé d'emploi aussi lucratif que celui qu'ils avaient abandonné au moment d'entrer en politique, et le troisième a lancé sa propre entreprise et s'est endetté de milliers de dollars.[1]

Formulé un an et demi après les dernières élections fédérales d'alors, le commentaire de M. Rose met en évidence les difficultés auxquelles se heurtent nombre d'anciens députés.

Pour remédier à ce problème, on a suggéré que la Commission recommande que l'indemnité de départ des anciens députés n'ayant pas droit à une allocation de retraite soit allouées pendant 12 mois plutôt que 6.

Reconnaissant que cette proposition n'est pas sans fondement, la Commission n'est toutefois pas disposée à aller si loin.

Recommandation

La Commission recommande que :

a) **Les actuelles dispositions visant l'indemnité de départ soient maintenues.**

b) **Si, après six mois, l'ancien député n'a toujours pas trouvé d'emploi, il peut remplir, et déposer à cet effet, une déclaration écrite sous serment et recevoir 75 p. 100 de son indemnité (mensuelle) de départ pendant encore trois mois.**

c) **Si, après neuf mois, l'ancien député est toujours sans emploi, il peut remplir, et déposer à cet effet, une déclaration écrite sous serment et recevoir 50 p. 100 de son indemnité (mensuelle) de départ pendant trois mois de plus.**

Note

1. Canada, Chambre des communes, *Débats* (9 juillet 1981), pages 11 383 - 11 384.

CHAPITRE X

Les commissions chargées d'étudier les indemnités des parlementaires

---

En remplissant leur mandat, les deux commissaires ont été surpris de constater que bien des Canadiens les tenaient toujours pour des parlementaires. Dans l'esprit de beaucoup de citoyens, les commissaires augmentent en fait leurs salaires et agissent par intérêt personnel et, partant, se trouvent en situation de conflit d'intérêts.

Depuis dix ans, les commissions qui se sont succédé étaient composées d'anciens parlementaires. On espérait de la sorte empêcher non seulement toute action intéressée ou tout conflit d'intérêts, mais également toute présomption à cet égard. Les commissaires sont d'avis que cette pratique n'a pas produit l'effet escompté et, en conséquence, devrait être amendée.

Les commissaires pensent qu'il est parfaitement logique de nommer d'anciens parlementaires au sein de ces commissions, car hormis les parlementaires en fonction, que l'on suppose exclus, qui mieux qu'un ancien parlementaire connaît les devoirs et responsabilités d'un parlementaire? Par conséquent, la Commission recommande que les anciens parlementaires soient habilités à siéger à ce genre de commissions. En revanche, elle recommande aussi que des intervenants externes y soient désignés.

Afin de souligner l'indépendance de la Commission vis-à-vis du gouvernement, les commissaires recommandent qu'à l'avenir la présidence de la commission chargée d'étudier les indemnités des parlementaires ne soit confiée ni à un ancien sénateur, ni à un ancien député, mais

plutôt à un juge à la retraite, un universitaire, un homme ou une femme d'affaires ou un dirigeant syndical. Le(la) président(e) devrait être tenu(e) pour quelqu'un de tout à fait impartial.

L'un des commissaires devrait être un ancien parlementaire. Cette recommandation s'appuie sur le fait que, par leur spécificité, les rôles, devoirs et problèmes des parlementaires seront mieux exposés et discutés par une personne jouissant d'une grande expérience pratique en la matière.

Les gouvernements voudront sans doute envisager la désignation d'un second intervenant apolitique au sein de ces futures commissions. Ce faisant, ils rehausseraient le caractère impartial de la commission.

La présente commission recommande que des mesures soient prises pour dissiper les soupçons d'agissements par intérêt personnel qui pèsent sur les parlementaires. Quand le rapport d'une commission est déposé, les parlementaires doivent nécessairement en ratifier, en amender ou en rejeter les recommandations. La législation en vigueur les contraint donc à se voter une augmentation salariale.

La Commission s'est déjà prononcée sur l'affaiblissement du pouvoir d'achat des parlementaires relativement à leurs indemnités. Ces défauts doivent être corrigés dès à présent, et non dans quatre ans, lorsque ce pouvoir d'achat s'en trouvera encore plus érodé.

La Commission recommande que la *Loi sur le Parlement du Canada* soit amendée en sorte que les futures commissions chargées d'étudier les indemnités des parlementaires soient nommées un an après la tenue d'une élection et que leur rapport soit déposé auprès du gouvernement alors au pouvoir. Leurs recommandations visant les salaires et indemnités ayant force de loi n'entreraient en vigueur que lors du prochain Parlement, soit après l'élection suivante. Cette

proposition écarte toute possibilité d'agissements par intérêt personnel, les membres en exercice d'un parlement ne pouvant s'accorder une augmentation.

Recommandation

La Commission recommande que :

a) La procédure de création des commissions chargées d'étudier les indemnités des parlementaires soit amendée en sorte qu'à l'avenir le gouvernement nomme un intervenant externe à la présidence de la Commission et désigne un intervenant externe ainsi qu'un ancien parlementaire aux postes de commissaires.

b) La Commission soit nommée dans l'année suivant la tenue d'une élection.

c) Les recommandations des commissions chargées d'étudier les indemnités parlementaires ayant acquis force de loi entrent en vigueur après l'élection fédérale suivante et vise les membres du prochain Parlement.

CHAPITRE XI

Sommaire des recommandations

---

1. En vue d'encourager des Canadiennes et des Canadiens qualifiés, appartenant à toutes catégories de revenu, à solliciter une charge parlementaire, et en vue de remédier à l'érosion du pouvoir d'achat des membres du Parlement, la Commission recommande que les parlementaires reçoivent une augmentation de salaire de 4 p. 100 à compter des prochaines élections générales.

2. Pour accroître l'imputabilité de certains sénateurs, il est recommandé que les pénalités pour absentéisme à la Chambre haute soient amendées comme suit :

   a) Le nombre de jours durant lequels un sénateur pourra s'absenter de la Chambre sans avoir à produire d'excuse passera de 2' par session à 7 par année.

   b) Le montant déduit du salaire des sénateurs pour cause d'absences, telles que décrites en a), passera de 60 $ à 500 $ par jour.

   c) Le montant déduit des allocations de dépenses des sénateurs en cas d'absences, telles que décrites en a), passera de 60 $ à 100 $ par jour.

3. Afin de récompenser le travail important et utile accompli par les membres qui assument certaines responsabilités additionnelles et ne reçoivent pas actuellement d'indemnité supplémentaire à ce titre, la Commission recommande que les dispositions du projet de loi C-83, voté lors du dernier Parlement, soient soumises de nouveau à la Chambre des communes et au Sénat assorties des amendements visant les présidents de comités sénatoriaux.

4. En vue de défrayer en partie les députés pour les dépenses supplémentaires que leur impose l'entretien d'une seconde résidence à Ottawa, et parce que les frais de logement et les coûts qui s'y rattachent se sont accrus de 275 p. 100 contre 87 p. 100 pour les allocations de dépenses, il est recommandé qu'une indemnité maximale de logement de 6 000 $ par an soit accordée aux députés, lesquels devront par ailleurs fournir des pièces justificatives de leurs dépenses à ce chapitre.

5. Afin d'assister les anciens premiers ministres dans la gestion des documents relatifs à leur mandat, et pour veiller à ce que tous reçoivent un traitement uniforme, qu'ils siègent ou non au Parlement, il est recommandé que tout ancien premier ministre se voit offrir le même appui que celui dont bénéficient les anciens gouverneurs généraux.

6. Le système d'indexation partielle des salaires et indemnités des parlementaires ayant entraîné la plus grande confusion, et parce que la formule actuelle ne permet pas de rajuster lesdits salaires et indemnités sur le coût de la vie (en fait, elle creuse l'écart en cette matière), la Commission recommande que la formule courante

d'indexation soit désormais basée sur la moyenne de l'indice des prix à la consommation et de l'indice de l'ensemble des activités économiques pour les douze derniers mois.

7. Afin de souligner la responsabilité du Parlement en matière financière et de servir d'exemple à tous les Canadiens, il est recommandé que les sénateurs suivent l'exemple de leurs collègues de la Chambre des communes en retournant au Parlement les primes de voyage qui leur sont octroyées.

8. Reconnaissant les difficultés éprouvées par de nombreux députés à la suite d'une défaite électorale, notamment les problèmes de réinsertion professionnelle, la Commission recommande que l'indemnité de départ continue d'être versée en partie aux anciens députés restés sans emploi et non admissibles à une pension de retraite, et ce, pendant trois à six mois additionnels.

9. Afin d'affirmer davantage aux yeux du public l'impartialité des futures commissions chargées d'étudier les indemnités parlementaires, il est recommandé que les règles relatives à leur constitution soient amendées comme suit :

   a) Le(la) président(e) de la commission et l'un(e) des commissaires seront parfaitement étrangers à la politique, et un seul commissaire sera un ancien parlementaire.

   b) La commission sera formée dans l'année suivant la tenue d'une élection.

c) Les recommandations de ladite commission concernant les salaires et indemnités, même si elles peuvent être adoptées par le gouvernement en place, ne prendront effet qu'à compter des élections générales suivantes.

ANNEXES

Annexe 1

Nombre de jours de séance du Sénat

Année	Nombre de jours
1978	99
1979	61
1980	74
1981	94
1982	95
1983	69
1984	69
1985	85
1986	74
1987	62
1988	90

Note : Cela n'inclut pas les journées que les sénateurs consacrent au travail en comité.

Annexe 2

Avis public de la Commission chargée d'étudier les indemintés des parlementaires

Révision des indemnités versées aux parlementaires

En conformité avec les dispositions de la Loi sur le Parlement du Canada, une Commission a été constituée en vue d'étudier les traitements et indemnités versés aux sénateurs et aux députés à la Chambre des communes. Les membres de la Commission invitent les personnes et les organismes intéressés à leur présenter leur point de vue sur ce sujet par écrit.

Tout document doit être présenté avant le 15 mai 1989 et être expédié à la :

Commission chargée d'étudier les indemnités des parlementaires
C.P. 1518, succursale "B"
Ottawa, Ontario
K1P 5R5

Honorable Gerry St. Germain, C.P.
Président

Honorable Francis Fox, C.P., C.R.
Commissaire

Commission chargée d'étudier les indemnités des parlementaires

CANADA

Commission to Review Allowances of Members of Parliament

Annexe 3

Lettre adressée aux senateurs et aux députés

le 3 avril 1989

Monsieur/Madame,

Le gouvernement du Canada a récemment nommé les soussignés commissaires chargés "d'examiner si les variations annuelles des indemnités de session ou autres payables aux parlementaires sont satisfaisantes et de lui présenter, dans les six mois (soit avant le 10 août 1989), un rapport assorti des recommandations qu'ils estiment appropriées".

Nous sommes donc particulièrement intéressés à prendre connaissance du point de vue des membres du Sénat et de la Chambre des communes qui seront touchés par nos recommandations et c'est pourquoi nous nous adressons à vous.

Les personnes désireuses de nous faire connaître leurs commentaires par écrit peuvent le faire en nous écrivant à l'adresse qui suit :

La Commission chargée d'étudier
les indemnités des parlementaires
C.P. 1518, Succursale "B"
Ottawa (Ontario)
K1P 5R5

Celles qui préféreraient nous communiquer personnellement leur point de vue auront l'occasion de le faire aux audiences qui débuteront à Ottawa le 10 avril, pour se terminer le 14. Les députés ou sénateurs désireux de comparaître voudront bien nous en informer en communiquant avec Marie Dionne ou Sylvie Rutt au 995-3192.

Étant donné le peu de temps dont nous disposons, nous vous serions reconnaissants de

nous transmettre vos observations au plus tard le 30 avril 1989.

Nous vous invitons à nous indiquer si vous considérez comme satisfaisants la rémunération, les indemnités et les avantages, y compris les pensions, versés aux membres du Sénat et de la Chambre des communes, aux présidents des deux chambres, aux ministres, aux leaders des partis d'opposition, aux leaders à la Chambre, aux whips, aux secrétaires parlementaires et à tout autre membre de l'une ou l'autre chambre qui doit s'acquitter de fonctions additionnelles à celles d'un député ou sénateur, et à nous faire part de votre opinion sur tout autre sujet qui vous tient à coeur.

Soyez assuré que vos observations seront tenues strictement confidentielles par les commissaires.

Veuillez agréer, Monsieur/Madame, l'expression de nos sentiments distingués.

Le président
Gerry St. Germain

Le commissaire
Francis Fox

Annexe 4

Questionnaire adressé aux sénateurs

NUMÉRO D'IDENTITÉ_____

SECTION A - RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

1. Veuillez cocher les énoncés pertinents :

   a. Marié _____
      avec enfants à charge _____
      sans enfants à charge _____

   b. Célibataire _____
      avec enfants à charge _____
      sans enfants à charge _____

2. Votre famille réside-t-elle avec vous à Ottawa pendant que le Sénat siège?
   Oui _____ Non _____

3. a. À l'heure actuelle, avez-vous une résidence secondaire autre que votrerésidence permanente?
   Oui _____ Non _____

   b. Veuillez expliquer. _____
   _____

4. À l'heure actuelle, occupez-vous un poste à responsabilité additionnelle au Sénat pour lequel vous êtes financièrement rémunéré?
   Oui _____ Non _____

SECTION B - RÉMUNÉRATION

1. a. Pensez-vous que le revenu actuel d'un sénateur soit une compensation adéquate pour le poste?
   Oui _____ Non _____

b. Dans la négative, quel traitement proposez-vous? _____

_____

2. a. Outre votre traitement de sénateur, vous a-t-il été nécessaire de compter sur un revenu extérieur pour remplir votre charge de sénateur?

Oui _____ Non _____

b. Dans l'affirmative, quel en est le montant annuel? _____

3. a. Votre revenu de sénateur est-il votre seul moyen de subsistance?

Oui _____ Non _____

b. Dans la négative, quel est le montant du revenu extérieur dont vous disposez chaque année?

0 $ - 5 000 $	_____
5 000 $ - 10 000 $	_____
10 000 $ - 15 000 $	_____
15 000 $ - 20 000 $	_____
20 000 $ et plus	_____

4. Indemnité de session et indemnités de fonctions pour les parlementaires : La Loi sur la Chambre des communes et le Sénat prévoit que certaines alloctions (et traitements pour responsabilités additionnelles) seront augmentées automatiquement le 1er janvier de chaque année du moindre des taux d'augmentation de l'indice composite ou de l'indice des prix à la consommation, moins un pour cent (1 %) de 12 mois précédente.

a. Etes-vous en faveur de cette formule?

Oui _____ Non _____

b. Dans la négative, quelles autres solutions ou variations proposeriez-vous?

_____

_____

5. Certains sénateurs assument des fonctions additionnelles ayant trait au fonctionnement du Sénat, par exemple, le président du Sénat, le leader du gouvernement au Sénat, le chef de l'Opposition au Sénat, le leader adjoint du gouvernement au Sénat, le chef adjoint de l'Opposition au Sénat, le whip du gouvernement et le whip de l'Opposition au Sénat.

   a. Y a-t-il d'autres postes qu'il faudrait ajouter à cette liste? _____

   _____

   b. Avez-vous des commentaires à faire au sujet du principe de traitements additionnels (et des montants) pour ces postes? _____

   _____

6. Certains sénateurs assument des responsabilités plus lourdes que d'autres, à la fois au Sénat et dans des comités.

   a. Pensez-vous que les sénateurs qui remplissent davantage de fonctions devraient toucher un traitement plus élevé?

      Oui _____ Non _____

   b. Dans l'affirmative, quelle méthode proposeriez-vous pour déterminer la différence de traitement? _____

   _____

7. Le système actuel d'indemnités de fonctions pour les sénateurs prévoit un montant spécifique, net d'impôt sans obligation de produire de reçus. Par le passé, ces indemnités de fonctions ont fait l'objet d'une controverse, car, du fait qu'elles sont nettes d'impôt, bon nombre de Canadiens ont conclu que toutes les indemnités, y compris l'indemnité de session de base (traitement), sont nettes d'impôt, ce qui constitue un

privilège dont ne jouissent pas la plupart des Canadiens.

a. Pensez-vous qu'il y aurait lieu de modifier le système actuel d'indemnités de fonctions?

Oui _____ Non _____

b. Dans l'affirmative, que recommanderiez-vous, le cas échéant, à la place?

_____

_____

c. Êtes-vous en faveur d'une indemnité mensuelle de logement?

Oui _____ Non _____

d. Seriez-vous en faveur d'une indemnité quotidienne pour les frais de repas et autres engagés à l'extérieur du domicile (un tel système est en vigueur dans bon nombre de législatures canadiennes)?

Oui _____ Non _____

e. Pensez-vous que les sénateurs devraient être obligés de produire des reçus pour les dépenses engagées?

Oui _____ Non _____

f. Si le Parlement adopte un système selon lequel les sénateurs sont obligés de produire des reçus pour les dépenses engagées, pensez-vous qu'il faudrait imposer une limite à ces dépenses?

SECTION C - PENSIONS ET INDEMNITÉS DE DÉPART

1. a. À votre avis, les pensions actuellement offertes aux sénateurs sont-elles suffisantes?

Oui _____ Non _____

b. Dans la négative, quels sont les changements que vous aimeriez voir apporter aux pensions actuelles pour les sénateurs? _____

_____

SECTION D - DOTATION

1. a. À votre avis, le service de secrétariat offert aux sénateurs est-il suffisant?
Oui _____ Non _____

b. Dans la négative, veuillez indiquer vos besoins. _____

_____

2. À votre avis, la surface de bureaux et les services de soutien connexes satisfont-ils?
Oui _____ Non _____

SECTION E - TRANSPORTS

1. En moyenne, combien de fois rentrez-vous dans votre province natale ou participez-vous à des fonctions officielles ou publiques dans d'autres régions pendant que le Sénat siège?
_____ (fois par mois)

2. Êtes-vous d'avis que les actuelles indemnités de transport sont suffisantes?
Oui _____ Non _____

SECTION F - AUTRES PROPOSITIONS

1. **Y a-t-il d'autres aspects de votre travail ou de vos dépenses dont la présente**

Commission devrait tenir compte au moment de formuler son rapport? _____

_____

_____

COMMENTAIRES

_____

_____

_____

Annexe 5

Questionnaire adressé aux anciens députés et aux députés en post

NUMÉRO D'IDENTITÉ_____

SECTION A - RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

1. a. Taille de la circonscription (en milles carrés ou kilomètres carrés) _____

   b. Nombre d'électeurs _____

   c. La circonscription est-elle urbaine? _____ rurale? _____ à la fois rurale et urbaine? _____

2. La circonscription se trouve-t-elle à Ottawa ou dans un rayon de 50 milles (80 kilomètres) d'Ottawa?
   Oui _____ Non _____

3. a. Nombre d'années à la Chambre _____

   b. À l'heure actuelle, occupez-vous un poste à responsabilité additionnelle à la Chambre pour lequel vous êtes financièrement rémunéré?
   Oui _____ Non _____

SECTION B - RÉMUNÉRATION

1. a. Pensez-vous que le revenu actuel d'un député soit une compensation adéquate pour le poste?
   Oui _____ Non _____

   b. Dans la négative, quel traitement proposez-vous? _____

2. a. Outre votre traitement de député, vous a-t-il été nécessaire de compter sur un revenu extérieur pour remplir votre charge de député?

Oui _____ Non _____

b. Dans l'affirmative, quel en est le montant annuel? _____

c. Prévoyez-vous que vous aurez, à l'avenir, à compter sur un revenu extérieur pour remplir comme il se doit votre charge de député?

Oui _____ Non _____

d. Que représente le revenu extérieur dont vous disposez par an?

0 $ - 5 000 $ _____
5 000 $ - 10 000 $ _____
10 000 $ - 15 000 $ _____
15 000 $ - 20 000 $ _____
20 000 $ et plus _____

3. Vous a-t-il fallu faire d'importants sacrifices financiers pour poursuivre votre carrière parlementaire?

Oui _____ Non _____

4. Votre commerce ou profession antérieurs ont-ils souffert à la suite de votre élection?

Oui _____ Non _____

5. a. En cas de défaite ou de retraite, pourriez-vous, selon le cas, retourner à votre emploi antérieur?

Oui _____ Non _____

b. Dans l'affirmative,

(i) à un salaire comparable à celui que vous aviez laissé?

Oui _____ Non _____

(ii) à un salaire comparable à celui que touchaient vos pairs au moment de votre réintégration?
Oui _____ Non _____

6. a. Votre association de circonscription vous rembourse-t-elle les dépenses que vous engagez dans l'exercice de votre charge?
Oui _____ Non _____

b. Dans l'affirmative, quel en est le montant annuel? _____

7. Indemnités de session et de fonctions pour les parlementaires : La Loi sur la Chambre des communes et le Sénat prévoit que certaines allocations (et traitements pour des responsabilités additionnelles) seront augmentées automatiquement le 1er janvier de chaque année du moindre des taux d'augmentation de l'indice composite ou de l'indice des prix à la consommation, moins un pour cent (1 %), pour la période de douze mois précédente.

a. Êtes-vous en faveur de cette formule?
Oui _____ Non _____

b. Dans la négative, quelles autres solutions ou variations proposeriez-vous?

_____

_____

8. Avez-vous des commentaires à faire au sujet du principe de traitements additionnels (et des montants) pour les députés qui assument des fonctions additionnelles, notamment :

- le président de la Chambre
- le président suppléant de la Chambre
- le vice-président du comité plénier de la Chambre
- le vice-président adjoint du comité plénier de la Chambre
- le Premier-ministre

- le chef de l'Opposition
- les chefs d'autres partis politiques reconnus
- les membres du Cabinet
- les whips, du gouvernement et de l'Opposition
- les whips suppléants, du gouvernement et de l'Opposition
- le leader de l'Opposition
- les leaders d'autres partis politiques reconnus
- les secrétaires parlementaires

a. Y a-t-il d'autres postes qu'il faudrait ajouter à cette liste? _____

_____

9. a. Code régissant les conflits d'intérêts : Savez-vous que ce code est en vigueur et comment il s'applique dans votre cas?

Oui _____ Non _____

b. Dans l'affirmative, pensez-vous que ce code ait influé ou pourrait influer sur votre capacité de toucher un revenu :

(i) durant votre mandat? _____

(ii) à la fin de votre mandat? _____

c. Savez-vous que le projet de loi C-114 sur les conflits d'intérêts chez les parlementaires a expiré au Feuilleton au dernier Parlement et comment il s'appliquerait dans votre cas s'il était adopté?

Oui _____ Non _____

d. Avez-vous des commentaires à faire sur ce texte de loi s'il était présenté de nouveau? _____

_____

10. a. Pensez-vous que votre traitement de député devrait se comparer à celui

d'une personne travaillant dans le secteur privé?

Oui _____ Non _____

b. À votre avis, comment vous comparez-vous à quelqu'un qui assume des fonctions et des responsabilités équivalentes dans le secteur privé?

_____

_____

11. a. Pensez-vous que votre traitement de député devrait se comparer à celui d'un fonctionnaire?

Oui _____ Non _____

b. Dans l'affirmative, à quel niveau :

Sous-ministre? _____

Sous-ministre adjoint? _____

Directeur général? _____

12. Certains députés assument des responsabilités plus lourdes que d'autres, à la fois à la Chambre et dans des comités.

a. Pensez-vous que les députés qui remplissent davantage de fonctions devraient toucher un traitement plus élevé?

Oui _____ Non _____

b. Dans l'affirmative, quelle méthode proposeriez-vous pour déterminer la différence de traitement? _____

_____

13. Le système actuel d'indemnités de fonctions des députés prévoit un montant spécifique, net d'impôt sans obligation de produire de reçus. Par le passé, ces indemnités de fonctions ont fait l'objet d'une controverse, car, du fait qu'elles sont nettes d'impôt, bon nombre de Canadiens ont conclu que toutes les indemnités, y compris l'indemnité de session de base (traitement) sont nettes d'impôt, ce qui constitue un

privilège dont ne jouissent pas la plupart des Canadiens.

a. Pensez-vous qu'il y aurait lieu de modifier le système actuel d'indemnités de fonctions?
Oui _____ Non _____

b. Dans l'affirmative, que recommanderiez-vous, le cas échéant, à la place?
_____
_____

c. Êtes-vous en faveur d'une indemnité mensuelle de logement?
Oui _____ Non _____

d. Seriez-vous en faveur d'une indemnité quotidienne pour les frais de repas et autres engagés à l'extérieur du domicile (un tel système est en vigueur dans bon nombre de législatures canadiennes)?
Oui _____ Non _____

e. Pensez-vous que les députés devraient être obligés de produire des reçus pour les dépenses engagées?
Oui _____ Non _____

f. Si le Parlement adopte un système selon lequel les députés sont obligés de produire des reçus pour les dépenses engagées, pensez-vous qu'il faudrait imposer une limite à ces dépenses?
Oui _____ Non _____

SECTION C - LOGEMENT

1. À l'heure actuelle, avez-vous une résidence secondaire autre que votre résidence permanente?
Oui _____ Non _____

Veuillez expliquer. _____

_____

2. Veuillez cocher les énoncés pertinents :

a. Marié _____
avec enfants à charge _____
sans enfants à charge _____

b. Célibataire _____
avec enfants à charge _____
sans enfants à charge _____

3. Votre famille réside-t-elle avec vous à Ottawa pendant que la Chambre siège?
Oui _____ Non _____

SECTION D - DÉPLACEMENTS

1. a. En moyenne, combien de fois par mois vous rendez-vous à votre circonscription pendant que la Chambre siège? _____

b. À votre avis, les arrangements actuels de voyage satisfont-ils?
Oui _____ Non _____

c. Dans la négative, quels changements recommandez-vous? _____

_____

SECTION E - BUREAUX DE CIRCONSCRIPTION

1. a. À votre avis, les fonds réservés à l'exploitation de votre ou vos bureaux de circonscription suffisent-ils?
Oui _____ Non _____

b. Dans la négative, à votre avis, de combien faut-il les majorer?

_____

_____

2. Votre bureau de circonscription reçoit-il une indemnité supplémentaire de l'association locale de votre parti politique?

Oui _____ Non _____

SECTION F - SANTÉ

1. a. À votre avis, vos responsabilités de député ont-elles affecté votre santé?

Oui _____ Non _____

b. Dans l'affirmative, de quelle façon?

_____

_____

2. a. Pensez-vous que l'assurance-maladie qui est actuellement offerte aux députés soit satisfaisante?

Oui _____ Non _____

b. Dans la négative, quels changements recommanderiez-vous? _____

_____

3. Si on offrait aux anciens députés l'assurance-vie collective qui est offerte aux députés, l'achèteriez-vous?

Oui _____ Non _____

4. Dans le cas d'un député qui a des problèmes de santé durant son mandat, pensez-vous :

a. que la couverture d'assurance soit suffisante?

Oui _____ Non _____

b. que les prestations d'invalidité soient suffisantes?
Oui _____ Non _____

c. qu'il aurait suffisamment de possibilités d'emploi après son mandat?
Oui _____ Non _____

5. Craignez-vous que le régime actuel d'assurance-maladie ou d'assurance-vie n'offre pas une couverture suffisante?
Oui _____ Non _____

SECTION G - PENSIONS ET INDEMNITÉS DE DÉPART

1. a. À votre avis, les pensions actuellement offertes aux députés sont-elles suffisantes?
Oui _____ Non _____

b. Quels sont, le cas échéant, les changements que vous aimeriez voir apporter aux pensions actuelles pour les anciens députés? _____
_____

2. a. À votre avis, l'indemnité de départ versée aux députés non réélus est-elle suffisante?
Oui _____ Non _____

b. Quels sont, le cas échéant, les changements que vous aimeriez voir apporter aux actuelles indemnités de départ prévues pour les députés non réélus?
_____
_____

SECTION H - AUTRES PROPOSITIONS

1. Y a-t-il d'autres aspects de votre travail ou de vos dépenses dont la présente

Commission devrait tenir compte au moment de formuler son rapport? _____

_____

_____

_____

COMMENTAIRES

_____

_____

_____

Annexe 6

Lettre adressée aux anciens députés

le 3 avril 1989

Monsieur/Madame,

Comme vous le savez, la loi prévoit qu'après des élections, une commission doit être mise sur pied pour déterminer si les indemnités et remboursements de dépenses versés aux députés et aux sénateurs sont satisfaisants et en faire un rapport au Parlement.

Nous nous sommes donc informés auprès des députés et des sénateurs en leur faisant parvenir le questionnaire dont nous joignons un exemplaire.

L'opinion d'anciens députés nous intéresse également et c'est pourquoi nous nous adressons à vous.

Étant donné que vous avez quitté le Parlement, nous aimerions particulièrement prendre connaissance de votre point de vue sur les prestations de retraite et les indemnités de départ versées aux députés.

Étant donné les délais qui nous sont imposés, nous vous serions reconnaissants de nous communiquer vos observations au plus tard le 30 avril 1989.

Soyez assuré que vos observations seront tenues strictement confidentielles par les commissaires.

Nous vous remercions de votre collaboration.

Veuillez agréer, Monsieur/Madame, l'expression de nos sentiments distingués.

Le président
Gerry St. Germain

Le commissaire
Francis Fox